

Hänsynsreglerna i tillsynen

Analys av hur myndigheter tillämpar och motiverar beslut gällande nyetablering av miljöfarliga verksamheter utifrån hänsynsreglerna i MB 2 kap

ANNIKA K. NILSSON

RAPPORT 6828 • APRIL 2018



Hänsynsreglerna i tillsynen

Analys av hur myndigheter tillämpar och motiverar beslut gällande nyetablering av miljöfarliga verksamheter utifrån hänsynsreglerna i MB 2 kap

Forskningsrapport

Författare: Annika K. Nilsson

NATURVÅRDSVERKET

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

E-post: natur@cm.se

Postadress: Arkitektkopia AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/publikationer

Naturvårdsverket

Tel: 010-698 10 00, fax: 010-698 16 00

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-6828-8

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2018

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma 2018

Omslagsfoto: Pixabay.com



Förord

Naturvårdsverket gör löpande analyser och utvärderingar av miljöarbetet i syfte att bedöma hur olika insatser i samhället bidrar till att de nationella miljömålen kan nås. Denna rapport, som analyserar hur tillsynsmyndigheter tillämpar och motiverar beslut gällande nyetablering av miljöfarliga verksamheter utifrån miljöbalkens hänsynsregler, initierades i det s.k. miljöbalksprojektet som drevs på Naturvårdsverket under åren 2015–2017. Arbetet har finansierats av Naturvårdsverket, som lagt ut uppdraget på Annika K. Nilsson vid Juridiska fakulteten, Uppsala universitet. I arbetet har hon biståtts av forskningsassistenten Hjalmar Dunås. Författaren svarar själv för innehållet och slutsatserna i rapporten.

Stockholm maj 2018

Lisa Eriksson
Chef för utvärderingsenheten

Innehåll

| | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|-----------|
| FÖRORD | | 3 |
| 1. SAMMANFATTNING | | 7 |
| 2. SUMMARY | | 9 |
| 3. INLEDNING – UPPDRAG OCH GENOMFÖRANDE | | 11 |
| 3.1. Bakgrund | | 11 |
| 3.2. Uppdrag och genomförande | | 14 |
| 3.2.1. Forskningsuppdraget | | 14 |
| 3.2.2. Avgränsningar | | 14 |
| 3.2.3. Illustrerande bild av anmälningsärendenas effektkedja | | 15 |
| 3.2.4. Genomförande | | 16 |
| 4. KARTLÄGGNING | | 18 |
| 4.1. Introduktion | | 18 |
| 4.2. Kommunernas information gällande hänsynsreglerna i anmälningsärenden | | 18 |
| 4.3. Hänsynsreglerna i kommunernas anmälningsblanketter | | 19 |
| 4.4. Hänvisningar till hänsynsreglerna i kommunernas beslut efter anmälan om C-verksamhet | | 20 |
| 5. FÖRDJUPNING – INTERVJUSTUDIE OCH ANALYS | | 23 |
| 5.1. Introduktion och inledande sammanfattning | | 23 |
| 5.2. Hänsynsreglerna i anmälningsärenden | | 24 |
| 5.2.1. Anmälningsärendenas hantering och format | | 24 |
| 5.2.2. Hänsynsreglerna i beslut och bedömningar | | 27 |
| 5.3. Närmare om tillämpning av hänsynsreglerna i tillsynen | | 34 |
| 5.3.1. Inledande sammanfattning | | 34 |
| 5.3.2. Hänsynsreglerna ligger alltid till grund men tillsynen formuleras i praktiken ofta mer konkret för verksamheten | | 35 |
| 5.3.3. Hänsynsreglernas allmänna karaktär och vida formulering ger bra flexibilitet men samtidigt viss osäkerhet i bedömningarna | | 37 |
| 5.4. Skillnader mellan olika kommuner? | | 40 |
| 5.4.1. Inledande sammanfattning | | 40 |
| 5.4.2. Skillnader i tillsynsverksamhetens utförande men oklart om tillämpningen av hänsynsreglerna skiljer sig på avgörande sätt | | 41 |
| 5.4.3. Tänka orsaker bakom skillnader | | 42 |
| 5.5. Vägledningsbehov och förbättringspotential | | 44 |
| 5.5.1. Inledande sammanfattning | | 44 |
| 5.5.2. Finns inte så mycket vägledning om hänsynsreglerna, men saknas kanske inte heller i det vardagliga arbetet | | 45 |

| | | |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 5.5.3. | Vägledning som ändå efterfrågas: konkreta tillämpningsexempel och vägledning om skälighetsavvägningar | 45 |
| 5.5.4. | Vägledning genom möten, samverkansforum och utbildningar | 47 |
| 6. | SAMMANFATTANDE RESULTAT OCH DISKUSSION | 49 |
| 6.1. | Tillsynsmyndigheterna tillämpar hänsynsreglerna, men kanske inte fullt ut | 49 |
| 6.2. | Kommunerna arbetar på olika sätt, men bedömer att man generellt tolkar och tillämpar hänsynsreglerna likvärdigt | 52 |
| 6.3. | Behov av vägledning för större genomslag för hänsynsreglerna i tillsynens praktiska verklighet? | 53 |
| 7. | KÄLLFÖRTECKNING | 55 |
| 8. | BILAGOR | 56 |
| | Bilaga 1 – Sammanställning beslut | 56 |
| | Bilaga 2 – Sammanställning information och blanketter | 74 |
| | Bilaga 3 – Tabell lagtexthänvisningar i beslut | 78 |
| | Bilaga 4 – Intervjufrågor | 80 |
| | Bilaga 5 – De anonymiserade kommunernas kategorisering enligt SKL:s kommunindelning | 82 |

1. Sammanfattning

2017 utformade Naturvårdsverket detta forskningsprojekt med den övergripande frågeställningen: *I vilken utsträckning bedömer och motiverar tillsynsmyndigheten sina beslut utifrån hänsynsreglerna i miljöbalken?* Undersökningen avgränsades till analys av ärenden om anmälning av s.k. C-verksamheter. Syftet med analysen var att öka kunskaperna om hur operativa tillsynsmyndigheter tillämpar och motiverar sina beslut utifrån hänsynsreglerna, med målet att kunna använda resultaten som underlag för att utveckla Naturvårdsverkets tillsynsvägledning m.m.

Uppdraget utfördes av universitetslektorn Annika Nilsson vid Juridiska fakulteten, Uppsala universitet, med stöd av forskningsassistenten Hjalmar Dunås. För undersökningen samlades de senaste 5 anmälningsärendena, blanketter och informationsmaterial in från 17 kommuner av olika slag. Analysen genomfördes genom kartläggning av tillämpning och motivering av beslut utifrån hänsynsreglerna, genom sammanställning av det insamlade materialet och genom fördjupande undersökning och analys av tillämpningen av hänsynsreglerna, om ifall denna skiljer sig åt mellan kommunerna och i sådana fall varför. Den andra delen utfördes genom intervjuer och vidare analys av materialet. Projektet avrapporterades slutligen i mars 2018.

Sammanfattningsvis har undersökningarna visat att hänsynsreglerna av tillsynsmyndigheterna betraktas som centrala i tillsynen, vilket stämmer väl överens med hänsynsreglernas syfte och funktion. I de flesta av de undersökta besluten hänvisas till hänsynsreglerna, oftast i själva beslutsdelen eller i särskilt angivande av lagstöd. Vanligaste hänvisningarna gäller kunskapskravet i 2 kap. 2 §, försiktighetsregeln i 2 kap. 3 §, samt skälighetsregeln i 2 kap. 7 §. Det är inte lika vanligt med uttryckliga hänvisningar till hänsynsreglerna i beslutsmotiveringar. Någon gång beskrivs tillämpning av hänsynsreglerna på den aktuella verksamheten men oftast är motiveringarna mer praktiskt inriktade, ibland med hänvisning till lagstöd. Bristen på uttrycklig tillämpning av hänsynsreglerna motiveras med hänvisning till tillsynens behov av konkretion och praktiskt informativa beslut som verksamhetsutövarna kan förstå och ta till sig. Anmälningsformulär och den mesta skriftliga informationen från tillsynsmyndigheterna framhåller inte heller hänsynsreglerna explicit. Också här framträder behovet av konkretion och praktiskt användbar information som bakomliggande orsak. Den beskrivna tillsynspraktiken där hänsynsreglerna inte uttryckligen kommuniceras kan möjligen innebära risk för att hänsynsreglerna hamnar i skymundan och inte genomsyrar tillsynen eller alltid tillämpas. Förtydligande vägledning i någon form kan då bidra till att så inte sker.

En av frågorna för utredningen har varit om det finns skillnader i tillsynsmyndigheternas tillämpning av hänsynsreglerna. I intervjustudien beskrivs återkommande inspel från verksamhetsutövare om att olika kommuner gör olika. Tillsynshandläggarna kan dock inte säkert säga om detta stämmer. En allmän bedömning är att olika kommuner arbetar på olika sätt och kan ha

olika angreppssätt. En vanlig uppfattning och förhoppning är däremot den att tolkningen och tillämpningen av hänsynsreglerna i grunden är ganska likartad. I några fall har tillsynsmyndigheterna utfört jämförande undersökningar och då kommit till slutsatsen att bedömningarna trots kritiken varit likartade. Det framstår alltså som något oklart om och hur tillsynsmyndigheterna tillämpar miljöbalkens regler olika, men tydligt att återkommande kritik om olikvärdig tillsyn framförs. I intervjuerna framförs dock ändå vissa utmaningar gällande skälighetsbedömningar som kan leda till olika långtgående krav i olika kommuner, och att politiska intressen kan medföra glidningar i detta avseende.

Den vägledning som tillsynen efterfrågar är främst vägledning i form av konkreta exempel på när – i vilka situationer – man kan tillämpa hänsynsreglerna och hur långt man kan gå för att ställa rimliga krav enligt hänsynsreglerna och i ljuset av miljömålen. I något fall betonas dock att man inte vill att vägledningen ska vara detaljstyrande, då detta skulle äventyra den viktiga flexibilitet som hänsynsreglerna erbjuder. Ett par av de intervjuade tillsynshandläggarna reflekterar också över vikten av att föra en förnyad principiell diskussion om hänsynsreglerna. Det kan vara nyttigt att lyfta blicken och reflektera mer över skälighet och målstyrning.

Det anges att hänsynsreglerna idag är ganska osynliga i sammanhang som tillsynsträffar, samverkansforum och fortbildningstillfällen, där man ofta fokuserar på specialregleringar och specifika branscher. Här skulle hänsynsreglernas tillämpning och funktion tydligare kunna lyftas och integreras. I intervjuundersökningen framfördes förslag på att lyfta och diskutera konkreta tillämpningsexempel i gemensamma workshops eller liknande. Möjligheten att på så vis diskutera tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna anges av en av de intervjuade tillsynshandläggarna möjliggöra utveckling och förbättring av tillsynen – även om avsaknaden av sådan diskussion idag inte kan sägas hindra den dagliga tillsynsverksamheten. Gemensamma diskussioner och utbildningar ses också av tillsynsmyndigheterna som positiva för att säkerställa enhetliga bedömningar.

2. Summary

In 2017 the Environmental Protection Agency formulated this project, with the overarching research question: *To what extent do supervisory authorities assess and motivate their decisions through the Environmental Code general rules of consideration?* The study was delimited to cases concerning notifications of so-called C-operations. The purpose of the analysis was to increase knowledge regarding this matter, with the aim of providing basis for further development of the agency's guidance to operative supervisory authorities.

The project was carried out by senior lecturer Annika Nilsson at the Faculty of Law, Uppsala University, with help of the research assistant Hjalmar Dunås. For materials, the latest 5 notification cases were collected from 17 municipal supervisory authorities. The analysis was conducted through mapping out of the application of, and motivation of decisions with, the general rules of consideration, based on compilation of the collected materials, and further in-depth analysis through interviews and further analysis of the materials. The project was reported in March 2018.

In summary, the investigations have shown that the general rules of consideration are seen as fundamental to supervision, which rimes well with their aims and function. Most of the studied decisions refer to general rules of consideration, most often in the decision formulation or in the specific paragraph providing reference to legal grounds. The most common references are to the so-called knowledge requirement in Chapter 2 Section 2, the general duty of care in Section 3, and the rule of reasonableness in Section 7. Explicit references to the rules of consideration are not as common in the reasons for the decisions. In some cases, explicit and concrete application on the actual installation can be noted, but more commonly the reasons are more pragmatic in their focus, sometimes with short reference to legislation. This lack of application of the general rules of consideration is motivated with reference to a need for concrete, practical and informative decisions that the operators can understand. Notification forms and most of the related information materials from the supervisory authorities do not focus on the general rules of consideration either. Also, here the need for concretion and practically useful information serves as the underlying logic. This supervision praxis where the general rules of consideration are not explicitly communicated could possibly be seen as entailing risk of the rules of consideration being left out – not always being applied and not providing the attended basis for supervision. In order to ensure that this does not happen, some clarifying guidance would be useful.

One of the tasks for the investigation has been to investigate whether there are variations in the supervisory authorities' application of the general rules of consideration. In the interviews, the supervisory authorities describe reoccurring input from operators about such variation. They are however not very clear about the accuracy of such statements. A general assessment is that different municipal supervisory authorities have different approaches and

different ways of working, but a common conception is that the fundamental points of the interpretation and application of the rules of consideration are equivalent. In some cases, some comparative investigations have been conducted, resulting in the conclusion that equivalent legal assessments are being made – despite the criticism. It hence seems somewhat uncertain whether and how the application of the Environmental Code rules varies between different supervisory authorities. However, in the interviews, some challenges as to the assessment of reasonableness are described. These challenges are noted to risk leading to variations in how far-reaching requirements are made in different municipalities and, moreover, that political pressure may then influence the level of ambition of the supervisory authority.

The guidance that the supervisory authorities would like to see is guidance in the form of concrete examples of when – in what situations – the general rules of consideration can be applied, how far-reaching demands you can make based on these rules, and in light of the environmental goals. In one case it is stressed that detail regulation is not wanted, as that would jeopardize the important flexibility that the general rules of consideration offer. Some reflection is also made on the importance of holding a renewed discussion in principle with regard to the general rules of consideration, as it could be rewarding to take a more general perspective and reflect more on reasonableness and goal steering.

It is also noted that the general rules of consideration are today rather invisible in the context of supervisory guidance meetings, collaborative forums and professional training. Focus is generally on special regulation and specific fields of industry. The application and function of the general rules of consideration could be more emphasized and integrated here. Suggestions were also made of noting and discussing concrete application examples in workshops or such alike. The possibility to discuss the application of the general rules of consideration is noted by one of the interviewed supervisory authorities as a way to develop and enhance the quality of supervision, even if the lack of such discussion today does not hinder daily work at the supervisory authorities. Common discussion and training is also seen as positive ways to safeguard like treatment.

3. Inledning – uppdrag och genomförande

3.1. Bakgrund

De allmänna hänsynsreglerna tillämpas på alla områden och alla situationer, händelser, verksamheter och åtgärder som omfattas av miljöbalkens regelverk. De innebär ett antal grundläggande rättsligt bildande principer och krav som alltid ska ligga till grund för rättstillämpningen enligt balken. Genom miljöbalkens införande formulerades dessa gemensamma regler för alla olika områden av miljöregleringar som fördes samman i balken. Samtidigt påvisades att grundläggande internationella rättsprinciper härigenom gjordes rättsligt bindande och tillämpliga.¹ I förarbetena klargjordes att de allmänna hänsynsreglerna kan tillämpas direkt och självständigt i tillsyn enligt miljöbalken då de är rättsligt bindande. Därtill *ska* hänsynsreglerna ligga till grund för prövning enligt balken. I propositionen noteras dock att där de särskilda reglerna för vissa verksamheter preciserar de krav som kan ställas för verksamheten så tillämpas dessa, men att i övrigt så prövas verksamheten mot hänsynsreglerna. Hänsynsreglerna ska allmänt också tillämpas parallellt med annan lagstiftning, om inget annat är uttryckligen reglerat.² De allmänna hänsynsreglerna ska alltså ligga till grund för tillsynen som ligger i fokus för denna undersökning. De ska tillämpas både i samband med nyetablering av verksamheter (exempelvis vid hantering av anmälningsärenden) och i den löpande tillsynen. Det är dock, som vanligt, verksamhetsutövaren som ansvarar för att hänsynsreglerna följs, som visar att detta görs, och som ska betala kostnaderna som aktualiseras.

De allmänna hänsynsreglerna anger alltså miljörättsliga principer och fundamentala miljökrav för hela miljöbalkens tillämpningsområde. De är därför av nödvändighet allmänt hållna. Detta har lett till viss diskussion kring utmaningarna i tillämpning av hänsynsreglerna i praktiken.³ För rättssäker tillämpning krävs vägledande och tydlig praxis. Sådan vägledning från domstolar och från vägledande myndigheter skapar också större förutsättningar för handläggare på alla nivåer att kunna göra säkra och likvärdiga bedömningar enligt de allmänna hänsynsreglerna. För god förvaltningsrättslig handläggning och legitimitet i tillämpningen i enskilda fall krävs översättning till klara och preciserade krav, samt tydliga beslutsmotiveringar. I sammanhanget får också rimlighetsavvägningarna en central betydelse.

I Naturvårdsverkets så kallade Miljöbalksprojekt har en projektgrupp arbetat med att undersöka vad Naturvårdsverket kan göra för att miljöbalken ska verka mer effektivt mot miljömålen. Projektet avslutades

¹ Prop. 1997/98:45, Del 1, s. 1 f. och s. 201 ff.

² A. prop. s. 206 f.

³ Se diskussion i relation till Lagrådets kritik, samt remissinstansernas synpunkter i a. prop. s. 204 ff.

30 april 2017, men arbetet med stärkt tillämpning av hänsynsreglerna fortsätter. Förevarande rapport om tillämpning av hänsynsreglerna vid tillsynsmyndigheterna redovisar undersökningar utförda i detta fortsatta arbete.

Miljöbalksprojektet tog inledningsvis in synpunkter gällande vad som inte fungerar med miljöbalken. Gensvaret var stort och projektet mottog ett stort antal inspel som fungerat som utgångspunkt för det fortsatta arbetet.⁴ Många av dessa inspel vittnade om problem i tillämpningen av hänsynsreglerna, vilket också noterats i Naturvårdsverkets egna arbete med mål och ärenden. Hänsynsreglerna blev därmed också ett av projektets prioriterade fokusområden och fyra av Miljöbalksprojektets delprojekt har arbetat mot det uttalade målet: *2 kapitlet miljöbalken tillämpas alltid och på rätt sätt*. Ofta anges att man vill arbeta mot att hänsynsreglerna ska tillämpas såsom det från början var tänkt.

Inom Miljöbalksprojektet utfördes en omfattande genomgång av avgöranden från Mark- och miljödomstolarnas avgöranden 2013–2016. Projektets redovisning av resultaten från praxisgenomgången visar att domstolarna inte använder hänsynsreglerna fullt ut som det var tänkt vid miljöbalkens införande. Ganska få domar tog hjälp av hänsynsreglerna för att motivera villkor och krav i besluten. Hänsynsreglerna var allt som allt rätt osynliga i besluten trots att tanken är att de ska ge en inriktning för alla beslut enligt miljöbalken. I praxisgenomgången framträdde enligt Naturvårdsverket tydligt en osäkerhet kring den konkreta tillämpningen av hänsynsreglerna, vilket i sin tur leder till spretig praxis och sämre förutsebarhet.

Erfarenheter och resultat från Miljöbalksprojektets arbete om de allmänna hänsynsreglernas tillämpning har också tydliggjort ett behov av att utveckla kunskapen om hur de operativa tillsynsmyndigheterna tillämpar hänsynsreglerna. Kunskaperna om detta är idag begränsade och snarare spretiga eller sporadiska än samlade. Detta beror inte minst på att så få tillsynsbeslut överklagas till högre instans. I bland annat referensgruppsmöten med kommunerna har Miljöbalksprojektet fått signaler om att hänsynsreglerna inte används på ett systematiskt sätt. Naturvårdsverket gör bedömningen att hänsynsreglerna generellt behöver få bättre genomslag och planerar nu för kommande vägledningar och utbildningsinsatser gällande tillämpningen av 2 kap. miljöbalken. Men för att kunna genomföra kunskapshöjande insatser behöver man få en tydligare bild av nuläget. Bland åtgärderna för att möta detta behov initierades projektet Hänsynsreglerna i tillsynen, med syfte att öka kunskaperna om hur de operativa tillsynsmyndigheterna tillämpar och motiverar sina beslut utifrån hänsynsreglerna i miljöbalkens andra kapitel.

⁴ Naturvårdsverket Dnr: NV-00467-14. De 777 inspelen samlades och presenterades under Miljöbalksdagarna 2017, se sammanfattning: <http://www.naturvardsverket.se/upload/kalendarium/Dokumentation/2017/Miljobalksdagarna2017/777-forslag-for-en-bättre-miljobalk.sammanfattning.pdf>.

Som bakgrund för förevarande undersökning bör också nämnas de utredningar som Miljöbalkskommittén utförde i början av 2000-talet, gällande tillämpningen av hänsynsreglerna i tillståndsprövning och tillsyn. I denna undersökning samlades under en sexmånadsperiod (oktober 2000-mars 2001) samtliga avgöranden in från sex kommunala miljönämnder, tre länsstyrelser och samtliga 5 miljödomstolar. Under en längre tid samlades också alla avgöranden från Miljööverdomstolen samt relevanta mål från Högsta domstolen in. Slutsatsen efter genomgången av de kommunala besluten var att införandet av miljöbalkens hänsynsregler inte inneburit så stora skillnader i materiella bedömningar och krav i jämförelse med tidigare. Man noterade förelägganden av olika krav på undersökningar och försiktighetsmått etc., med hänvisning till hänsynsreglerna, men generellt sett var de materiella kraven rätt lika de som ställdes innan miljöbalkens ikraftträdande. Skillnaderna i tillämpningen mellan kommunerna ansågs större än i förhållande till tidigare gällande lagstiftning. Någon skärpning noterades dock i krav om kemikalieanvändning och säkerhetsfrågor.⁵ I viss, men inte full, utsträckning kan avsaknaden av ändrade bedömningar och krav förstås i ljuset av att hänsynsreglerna baserat sig på regler och principer som redan tidigare var etablerade i svensk och internationell rätt. I miljöbalkspropositionen erinrades om att hänsynsregler av liknande karaktär som de nya i miljöbalken, men av mer begränsad räckvidd redan fanns i gällande rätt och att praxis utvecklats för deras tillämpning.⁶ Det noterades också att undersökningen hade sina begränsningar i att det inte går att enbart utgående från beslut och domar få en riktig uppfattning om hur de allmänna hänsynsreglerna tillämpas.⁷ Samma gäller för förevarande undersökning. Liksom i vår undersökning valde utredningen att komplettera undersökningen genom att ställa frågor till balkens aktörer om tillämpningen.

Miljöbalkskommittén drog av sina undersökningar den övergripande slutsatsen att det då fortfarande rådde betydande osäkerhet i hur miljöbalkens nya allmänna hänsynsregler skall tillämpas och vilka kravnivåer de motsvarar. Detta kan möjligen sägas bekräfta de farhågor gällande miljöbalkens tillämpningsproblem som Lagrådet framförde i beredningen av miljöbalken.⁸ Miljöbalkskommittén påtalade att klarläggande av kravnivån är en process som kräver såväl rättspraxis som annan typ av vägledning. Både verksamhetsutövare och myndigheter hade i utredningen efterlyst vägledning gällande tolkningen av de allmänna hänsynsreglerna. De påtalade behovet av praxis och branschspecifik vägledning och en aktivare roll från centrala myndigheter genom rådgivning och återföring av goda exempel. Vi kommer att se att Miljöbalkskommitténs slutsatser fortfarande i stor utsträckning gäller – ett och ett halvt decennium senare.

⁵ SOU 2002:50 s. 45 ff. och SOU 2004:37 s. 323 ff.

⁶ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 165.

⁷ SOU 2004:37 s. 324.

⁸ Se prop. 1997/98:45 s. 165, s. 204 ff. och även hela Lagrådets yttrande i Bilaga I.

3.2. Uppdrag och genomförande

3.2.1. Forskningsuppdraget

Naturvårdsverket utformade 2017 ett forskningsuppdrag med rubriken Hänsynsreglerna i tillsynen. Uppdraget kom att utföras av universitetslektorn Annika Nilsson vid Juridiska fakulteten, Uppsala universitet, med stöd av forskningsassistenten Hjalmar Dunås. Utredningen utfördes under andra halvan av 2017 och slutrapporterades till Naturvårdsverket i mars 2018.

I forskningsuppdraget ingick att söka besvara den övergripande frågeställningen:

- I vilken utsträckning bedömer och motiverar tillsynsmyndigheten sina beslut utifrån hänsynsreglerna i miljöbalken?

I analysen skulle också undersökas om det finns skillnader mellan olika tillsynsmyndigheter och, i så fall, varför det ser ut som det gör. I uppdraget ligger alltså inte närmare undersökning och jämförelse av de materiella bedömningarna och kravnivåerna enligt hänsynsreglerna. Sådan undersökning skulle också fordra ett större underlag, med fler ärenden gällande samma verksamhetstyper osv.

För vidare belysning av den övergripande frågan ombads uppdragstagaren beakta också följande frågeställningar.

- Vilka beslutsgrunder i övrigt tar tillsynsmyndigheterna upp i sina beslut?
- Vad kräver kommunerna av en anmälan när det gäller redovisning kopplat till de allmänna hänsynsreglerna? Finns det skillnader mellan olika tillsynsmyndigheter?
- Använder sig kommunerna av andra tillvägagångssätt för C-verksamheter än att genom beslut i anmälningsärendet ställa krav med stöd av hänsynsreglerna?

Det angivna syftet med analysen var att öka kunskaperna om hur operativa tillsynsmyndigheter tillämpar och motiverar sina beslut utifrån hänsynsreglerna i miljöbalkens andra kapitel. Målet är att resultaten ska kunna användas som underlag för att utveckla Naturvårdsverkets vägledning till de operativa tillsynsmyndigheterna, samt att identifiera behov av andra kompetenshöjande insatser inom tillsynssystemet.

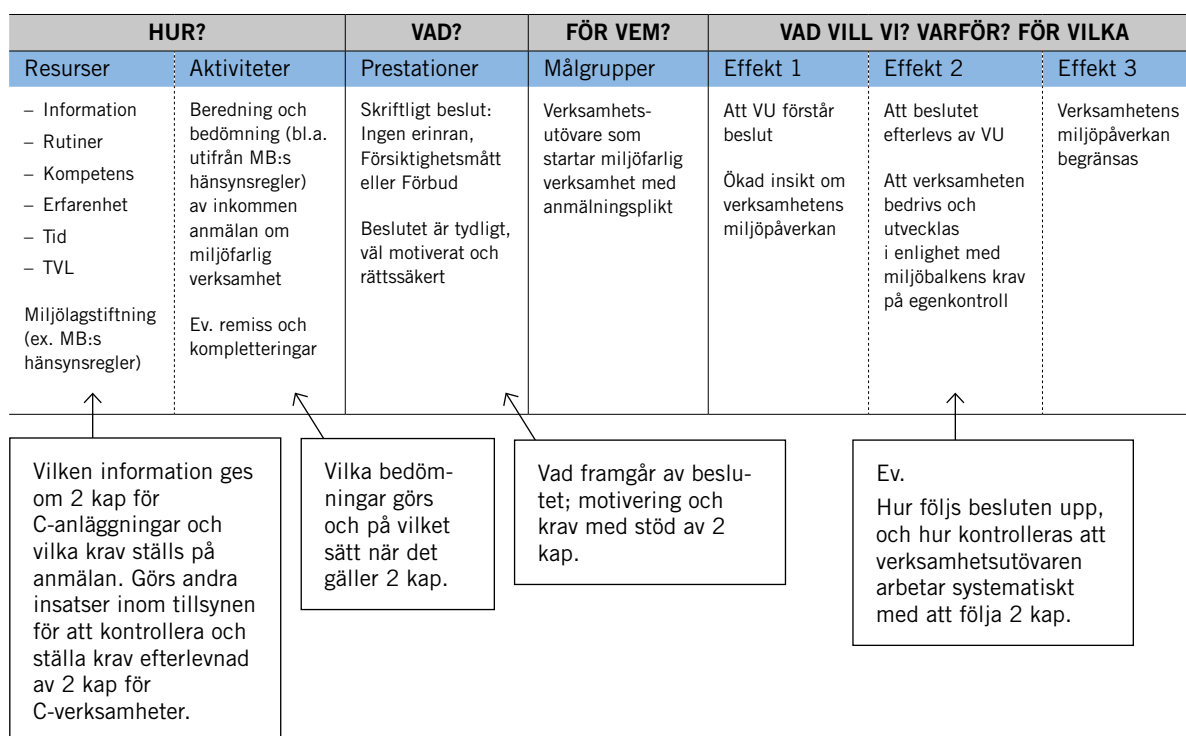
3.2.2. Avgränsningar

Kunskaperna om tillsynsmyndigheternas tillämpning av hänsynsreglerna är alltså begränsad. Det är angeläget att få en bättre bild av denna i nuläget för att kunna möta de signaler om brister i tillämpningen som har framförts till Naturvårdsverket. Men uppgiften att kartlägga och analysera tillsynsmyndigheternas tillämpning av miljöbalkens hänsynsregler innebär undersökning av ett enormt material och av praxis och erfarenheter vid ett stort antal myndigheter. Uppgiften måste därmed utföras stegvis. Förevarande undersökning kan beskrivas som ett inledande steg i sådan kartläggning och analys.

Analysuppdraget i denna undersökning har avgränsats till att omfatta anmälningsärenden för nyetablering av miljöfarlig verksamhet (C-verksamheter). Avgränsningen motiveras av att dessa ärenden bör ge tillsynsmyndigheten möjligheten att göra en helhetsbedömning av miljöpåverkan innan en verksamhet startar. Dessutom är Naturvårdsverkets kunskaper om tillsynsmyndigheternas bedömningar vid nyetablering av anmälningspliktiga verksamheter låg jämfört med gällande exempelvis tillståndspliktiga verksamheter. Eftersom analysen omfattar anmälningspliktiga verksamheter kommer endast kommunala tillsynsmyndigheters beslut att studeras. Analysen avgränsas också till att omfatta ärenden som gäller anmälan av nya miljöfarliga verksamheter i ca 20 kommuner.

3.2.3. Illustrerande bild av anmälningsärendenas effektkedja

I detta sammanhang utgör objektet för analysen alltså huvudsakligen kommunala tillsynsmyndigheters hantering av anmälningsärenden enligt miljöbalken 9 kap. I uppdragsbeskrivningen beskrevs analysobjektet i form av en effektkedja, i syfte att illustrera hur ett anmälningsärende idealt sätt handläggs samt vilka utfall (effekter) som kan förväntas på kortare sikt. Exempel på effekter som på aggregerad nivå kan uppstå på medellång och lång sikt är att miljötillståndet förbättras och att vi kommer närmare miljömålets uppfyllande. För belysande av undersökningens frågeställningar i kontext infogades några av frågeställningarna i figuren nedan.



Figur 1. Effektkedja som illustrerar hur ett anmälningsärende idealt sätt handläggs.

3.2.4. Genomförande

Analysen har genomförts i två steg, där det första handlat om att samla in anmälningsärenden från kommuner och gå igenom dessa i syfte att kartlägga och analysera hur tillsynsmyndigheterna tillämpar och motiverar sina beslut utifrån hänsynsreglerna. Naturvårdsverket valde inledningsvis ut 20 kommuner för kartläggningen och samlade därpå in ärenden från dessa. Urvalet syftade till att få en fördelning mellan olika typer av kommuner och därmed säkerställa representativitet. Urvalet baserades på SKL:s kommungruppsindelning, grundad på tätortens storlek, närhet till större tätort, samt pendlingsmönster.⁹ I bilaga 5 listas de olika kommunernas kategorisering enligt kommungruppsindelningen. Kommunerna är anonymiserade med hjälp av nummer. Den intresserade läsaren kan dock med hjälp av listan i bilaga 5 notera vilken typ av kommun ett i rapporten beskrivet beslut eller citerat uttalande kommer ifrån.

Naturvårdsverket vände sig till utvalda kommuner med begäran om följande material:

- De 5 senaste besluten gällande nya anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter.
- Blanketter för anmälan av C-verksamheter.
- Information och krav från kommunerna i samband med anmälan av ny miljöfarlig verksamhet.
- Vilka krav kommunerna ställer på redovisning av de allmänna hänsynsreglerna i samband med anmälan av ny miljöfarlig verksamhet.

Projektet fick in anmälningar och beslut från 17 kommuner, blanketter från de flesta av dessa 17, samt särskilt informationsmaterial från någon enstaka kommun.

Den andra delen av analysen innebar fördjupande undersökning om tillämpningen av hänsynsreglerna, om denna skiljer sig åt mellan kommunerna och i sådant fall varför. Därtill undersöktes huruvida och hur kommunerna brukar sig av andra tillvägagångssätt för att öka genomslaget för hänsynsreglerna. Denna andra del har utförts i form av intervjuer vid några av kommunerna, samt sammanställning, jämförelser och mer djupgående analys av materialet. Därtill har vissa ytterligare undersökningar gjorts av exempelvis kommunernas informationsmaterial gällande hänsynsreglerna och anmälningar av C-verksamhet.

För att bistå i uppdragets slutskede presenterades och diskuterades forskningsprojektets preliminära resultat vid tillsynsmyndigheternas juristnätverks möte i oktober 2017. Vid mötet bekräftades det mesta av de preliminära resultaten av deltagarnas erfarenheter. Därtill tillfördes ytterligare exempelbeslut.

⁹ SKL, Kommungruppsindelning 2017. Omarbetning av Sveriges kommuner och landstings kommungruppsindelning, 2016-11-21.

Den inledande genomgången och sammanställningen av anmälningsärenden, samt intervjuerna utfördes av Hjalmar Dunås. Vidare sammanställning, bearbetning och analys, samt författande av rapporten stod universitetslektorn Annika Nilsson för.

4. Kartläggning

4.1. Introduktion

Forskningsprojektets första del innebar kartläggning av användningen av hänsynsreglerna i tillsynen. Som ovan nämnts avgränsades undersökningen till tillsynsmyndigheternas hantering av ärenden gällande anmälning av miljöfarliga verksamheter enligt miljöbalken 9 kap. 6 §, det vill säga så kallade C-verksamheter. Detta första kartläggande steg innefattar genomgång av anmälningsärenden från 17 olika kommuner och sammanställning av tillämpningen av miljöbalkens hänsynsregler. Sammanställningen syftar till att ge en bild av vilken bedömning utifrån hänsynsreglerna som myndigheten gjort och vad de tar upp i de aktuella besluten, men också vad som krävs av en anmälan relaterat till hänsynsreglerna. Denna del av projektet baseras på genomgång av skriftliga anmälningar och beslut och måste därmed främst begränsas till en undersökning av uttryckliga hänvisningar till hänsynsreglerna i blanketter, anmälningar och beslut. I steg två av undersökningen görs en djupare undersökning av den tillämpning av hänsynsreglerna som kanske inte syns i detta skriftliga material. Härtill undersöktes den information som de berörda kommunerna tillhandahåller gällande hänsynsreglerna. För kartläggning av vad som krävs av en anmälan har kommunernas skriftliga information om hänsynsreglerna och anmälan av C-verksamhet studerats, liksom vad för uppgifter relaterat till hänsynsreglerna som efterfrågas i kommunens anmälningsblanketter. För kartläggning av kommunens tillämpning av hänsynsreglerna bedömningar och beslut har deras skriftliga beslut studerats närmare, och i viss mån jämförts med tillhörande anmälningar. Resultaten från den inledande kartläggningen redovisas i de följande.

4.2. Kommunernas information gällande hänsynsreglerna i anmälningsärenden

Kommunens information om hänsynsreglerna i anmälningsärenden har kartlagts genom den inledande förfrågan om kommunernas information och krav i samband med anmälan av miljöfarlig verksamhet. Eftersom få kommuner skickade in sådant material så kompletterades materialet med hjälp av sökningar på kommunernas hemsidor. Sammanställningen baseras på detta sammanlagda skriftliga material. En översikt av sammanställningen återfinns i bilaga 2.

Sammanställningen av kommunernas skriftliga information om hänsynsreglerna i anmälningsärenden visar att de flesta kommuner inte tillhandahåller sådan information, och i förekommande fall är informationen kortfattad. I 11 av de 17 kommunerna nämns inte hänsynsreglerna alls i informationen. Dessa 11 omfattar både större och mindre kommuner. Exempelvis Kommun 1, 2, 5, 8 och 12 informerar på sin hemsida om anmälan av miljöfarlig verksamhet, men nämner inte hänsynsreglerna. Det anges dock exempel på

sådan miljöfarlig verksamhet och hur man gör en anmälan. Kommun 14 har under rubriken ”Mer information” en länk till miljöprövningsförordningen och en informationssida om egenkontroll, men hänsynsreglerna nämns inte. Kommun 10, å sin sida, har tagit fram skriftligt material riktad till (presumtiva) verksamhetsutövare där det ges information i fråga om miljöfarlig verksamhet. Informationen rör t.ex. anmälningsplikt för ny verksamhet, vad som händer när anmälan lämnats in, vad anmälan bör innehålla samt andra skyldigheter för verksamhetsutövaren. Hänsynsreglerna nämns dock inte i informationen. Kommun 7 informerar på hemsidan om miljöfarlig verksamhet och skillnaden mellan tillståndsplikt och anmälningsplikt. Under rubriken ”Vad säger lagen?” anges att det är verksamhetsutövaren som ansvarar för att regelverket följs, men hänsynsreglerna nämns fortfarande inte.

I 6 av de 17 kartlagda kommunernas information nämns i någon mån hänsynsreglerna. I en av dessa, Kommun 3, tillhandahålls ett faktablad om de allmänna hänsynsreglerna på kommunens hemsida, på en samlingssida med faktablad gällande miljö. I faktabladet anges att alla miljökrav som ställs enligt miljöbalken bottnar i de allmänna hänsynsreglerna i andra kapitlet, och att bestämmelserna ska tillämpas i alla sammanhang där miljöbalkens bestämmelser gäller. 2 kap. 1–8 §§ miljöbalken beskrivs på en sida. I de övriga 5 kommunerna omnämns hänsynsreglerna ännu mer kortfattat och i urval. Miljöförbundet som Kommun 4 tillhör informerar på en hemsida om miljöfarlig verksamhet. Där framgår att de olika miljöfarliga verksamheterna klassificeras olika beroende på verksamhetens storlek och miljöpåverkan, men att alla verksamheter måste känna till ”miljöbalkens hänsynsregler och övriga bestämmelser”. På sidan återfinns exempelvis länkar till miljöbalken och miljöprövningsförordningen på www.notisum.se. Kommun 9 har information om miljöfarlig verksamhet på sin hemsida. Där finns bl.a. en broschyr som beskriver anmälan enligt miljöbalken. Där framgår att den som planerar att bedriva miljöfarlig verksamhet måste uppfylla miljöbalkens hänsynsregler. Vad detta innebär sammanfattas kort i fem punkter (motsvarande 2 kap. 2–6 §§ miljöbalken), dock utan explicita hänvisningar till aktuella lagrum. Kommun 15 och 16 tillhandahåller en likande kortfattad information utan mer ingående beskrivningar av hänsynsreglerna. Kommun 11 å sin sida informerar om deras tillsyn över anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet och har en undersida om miljötillsyn och lagstiftning, där 2 kap. 2 § miljöbalken återges, men däremot inte övriga hänsynsregler.

4.3. Hänsynsreglerna i kommunernas anmälningsblanketter

De flesta av de kartlagda kommunernas blankett för anmälan av C-verksamhet nämner inte de allmänna hänsynsreglerna. 14 av de 17 kommunernas blanketter nämner dem inte alls. Endast 1 av de 17 kommunernas anmälningsblanketter innehåller redovisning av hänsynsreglerna explicit.

Detta var kommun 5. I ytterligare 3 kommuner kan det kanske läsas in en underförstådd efterfrågan av uppgifter som refererar till hänsynsreglerna: till exempel kommun 9 efterfrågar uttryckligen inget gällande hänsynsreglerna i anmälningsblanketten. Däremot ska anmälaren redovisa hur man hushållar med råvaror och energi, samt varför vald plats är lämplig med hänsyn till människors hälsa och miljö. Detta antyder ju redovisning av hur verksamheten förhåller sig till hänsynsreglerna. På motsvarande sätt anges inget uttryckligt om hänsynsreglerna i kommunerna 15 och 17:s blanketter, men däremot efterfrågas motivering av vald lokalisering. I jämförelse med sammanställningen ovan om kommunernas skriftliga information så tycks det inte kunna utläsas något samband. Man skulle kunna tro att de kommuner som informerar om hänsynsreglerna också avkräver redovisning om sådana hänsyn i blanketten och vice versa, men sådant samband kan inte utläsas i det för denna undersökning tillgängliga materialet.

4.4. Hänvisningar till hänsynsreglerna i kommunernas beslut efter anmälan om C-verksamhet

För kartläggningen begärdes de 5 senaste anmälningsärendena in från 20 utvalda kommuner. Totalt erhöles beslut i 88 ärenden från 17 av de 20 kommunerna. De allra flesta av dessa beslut hänvisade på något sätt till miljöbalkens hänsynsregler, även om sättet att hänvisa varierade från kommun till kommun, och i viss utsträckning också från ärende till ärende inom samma kommun (se bilaga 1 för översikt över besluten). Av beslutens utformning är det tydligt att man använder sig av mallar och återkommande formuleringar.

I många av besluten hänvisas till hänsynsreglerna i själva beslutsdelen. Lika vanligt är att hänsynsreglerna anges i ett särskilt avsnitt som anger beslutets lagstöd. I något fall återges också lagtexten. Det är inte lika vanligt med uttryckliga hänvisningar till hänsynsreglerna i beslutsmotiveringar som i själva beslutet, även om det förekommer. Beslutsmotiveringarna varierar över huvud taget mycket – från kortfattade till utförliga. I vissa beslut anges motivering av beslutet under rubriker som ”Bedömning” eller ”Överväganden”, och något beslut ger någon sorts motivering under ”Utredning” eller liknande rubrik. Någon gång förekommer uttrycklig och konkret tillämpning av hänsynsreglerna på den aktuella verksamheten i de studerade beslutsmotiveringarna. Beslutsmotiveringarna är ofta mer praktiskt inriktade, ibland med hänvisning till lagstöd. Vissa beslut innehåller inte alls någon uttrycklig motivering. I några beslut kan tillämpning av hänsynsregler läsas in i beslutsformuleringar och motiveringar. Kommun 16 beskriver i sitt beslut om föreläggande i ett anmälningsärende, tillämpningen av kunskapskravet och lokaliseringsregeln, under rubriken ”Skäl för beslutet”:

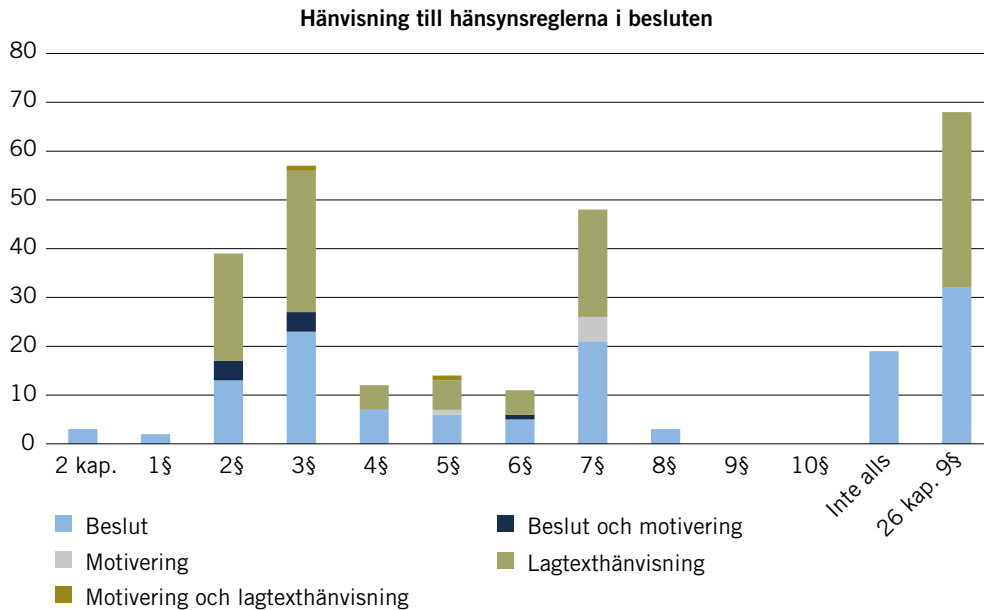
» Enligt 2 kap 2 § miljöbalken ska en verksamhetsutövare skaffa sig den kunskap som behövs för att verksamheten inte ska skada eller orsaka olägenhet för människors hälsa eller miljön. I det här fallet har verksamhetsutövaren bedrivit liknande verksamhet i en annan kommun och har stor erfarenhet av denna typ av verksamhet. Nämnden anser därför att verksamhetsutövaren uppfyller miljöbalkens grundläggande krav på kunskap. Skulle en olägenhet uppstå ligger det på verksamheten att utreda hur den har uppstått och på vilket sätt den kan avhjälpas. Detta sker i samråd med tillsynsmyndigheten.

» Enligt 2 kap 6 § första stycket, miljöbalken, ska den plats väljas som gör att den tänkta verksamheten orsakar minsta möjliga intrång och olägenheter för människors hälsa eller miljön. Platsen där anläggningen ska byggas ligger nästan en kilometer från närmaste boende. I Boverkets allmänna råd 1995:5 ”Bättre plats för arbete” rekommenderas minsta skyddsavstånd på 500 meter mellan en anläggning för avfallsförbränning och närmaste grannar, något som här uppfylls med god marginal. Nämnden anser därför att platsen lämpar sig för ändamålet. (Kommun 16)

Gällande tillämpningen av hänsynsreglerna i beslutsmotiveringar tillfördes också ytterligare exempelärenden i referensdiskussionerna med tillsynsmyndigheternas juristnätverk, för påvisande av goda exempel på beslutsmotiveringar med tydligare tillämpning av hänsynsreglerna i anmälningsbeslut. I ett exempel motiverades myndighetens förbud av en verksamhet för mottagande av behandling av rivningsavfall på angiven fastighet, bland annat med grund i lokaliseringsregeln i miljöbalkens 2 kap. 6 §. Även här anges hänvisningen till lagstodet under en egen rubrik: ”Lagrum”. Direkt efter lagrummen motiveras beslutet genom redovisning av vad som får ses som tillämpningen av regelverket på den anmälda verksamheten, under rubriken ”Miljönämndens synpunkter”. I skrivningarna gällande lokalisering anges bland annat att verksamheten är tänkt att ligga i direkt anslutning till en bostadsfastighet och att den höga bullervallen också kommer att ha negativ inverkan för omkringboende. Det påvisas också att området idag är ganska opåverkat så verksamheten kommer att utgöra ett främmande och störande inslag. Därefter återges lokaliseringsprincipens innebörd. Det sägs vidare att den aktuella verksamheten inte är beroende av lokaliseringen i sig, vilket då får betydelse i skälighetsbedömningen. Det kan noteras att detta exempel utgör ett förbud, där det i praktiken krävs mer av beslutsmotiveringen.

De hänsynsregler som oftast förekommer i de för denna studie insamlade besluten är det s.k. kunskapskravet i 2 kap. 2 §, försiktighetsregeln i 2 kap. 3 §, med krav på försiktighetsmått och bästa möjliga teknik, samt skälighetsregeln i 2 kap. 7 §. Det förekommer dock hänvisningar både till 2 kap. miljöbalken generellt, liksom till 2 kap. 1, 4, 5, 6 och 8 §§. Vanligast är dock

hänvisning till 26 kap. 9 §, vilket faller sig naturligt eftersom denna anger grunden för tillsynsmyndighetens tillsynsbefogenheter. Härtill anges generellt relevant hänvisning till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, samt till miljöprövningsförordningen. I diagrammet nedan återfinns en sammanställning av hänvisningar till hänsynsreglerna, samt hänvisning till 26 kap. 9 §. I bilaga 3 återfinns en sammanställning av beslutens lagtexthänvisningar i tabellform.



Figur 2. Sammanställning av hänvisningar till hänsynsreglerna samt hänvisningar till miljöbalkens 26 kap 9 §. Antal hänvisningar i absoluta tal.

5. Fördjupning – intervjustudie och analys

5.1. Introduktion och inledande sammanfattning

Forskningsprojektets andra del handlar om att gå vidare från kartläggning utifrån det skriftliga materialet, till att fördjupa kunskapen om tillämpningen av hänsynsreglerna i tillsynen. Denna del av undersökningen omfattande förutom den övergripande frågeställningen även undersökning av:

- Hur t.ex. tillämpningen av hänsynsreglerna skiljer sig åt mellan kommunerna, och vad i så fall skillnaderna beror på.
- Om kommunerna använder sig av andra tillvägagångssätt än beslut i anmälningsärenden för att öka genomslaget för hänsynsreglerna?
- Vilket eventuellt stöd som tillsynsmyndigheterna behöver för att öka genomslaget för hänsynsregler i samband med nyetablering av C-verksamheter.

Den fördjupande undersökningen och analysen utfördes med hjälp av intervjuer med miljötillsynshandläggare i 10 av de 17 kommunerna som bidrog med material i projektets första steg. Urvalet av intervjukommuner skedde, liksom i kartläggningsfasen, med hjälp av SKL:s kommunindelning. Detta för att säkerställa motsvarande spridning av olika typer av kommuner. Intervjufrågorna (se bilaga 4) behandlade centralt arbetsprocessen vid anmälan av C-verksamhet, hur hänsynsreglerna tillämpas där och i andra sammanhang, hur hänsynsreglerna kommer till uttryck i besluten, samt vilken information tillsynsmyndigheten ger verksamhetsutövarna gällande hänsynsreglerna. Därtill behandlas allmänna frågor om hänsynsreglernas tillämpning, utmaningar och fördelar, olikheter mellan kommuner, samt behov av vägledning eller annat stöd i denna tillämpning. Frågorna utformades i samråd med kontaktpersoner på Naturvårdsverket. I det följande redovisas resultaten av dessa fördjupande undersökningar. Resultaten illustreras med hjälp av citat från intervjuerna. Dessa återges så nära den transkriberade versionen som möjligt, med någon förtydligande hänvisning till den ställda frågan. I vissa fall har uttalandet kortats ner, med angivande av (...) där text tagits bort, och i något fall har förtydligande information givits i parentes. Ibland har också anonymisering skett genom ersättning av företags- eller kommunnamn med allmän skrivning i parentes.

Sammanfattningsvis har undersökningarna visat att alla de intervjuade tillsynshandläggarna ser hänsynsreglerna som centrala i deras tillsynsarbete. De beskrivs som allmänna och fundamentala för tillsynen – de ligger till grund för allt tillsynsmyndigheten gör. Denna bild stämmer väl överens med syftet med hänsynsreglerna som de beskrivs i lagmotiven,¹⁰ samt

¹⁰ Prop. 1997/98:45 Del 1 s.168 ff.

med Naturvårdsverkets vägledning om tillsynens genomförande.¹¹ Däremot kommer hänsynsreglerna inte alls i så stor utsträckning till uttryck i beslut till följd av anmälan om C-verksamhet. Detta hänger ofta ihop med behovet av konkretion och praktiskt informativa beslut som verksamhetsutövarna kan förstå och ta till sig. Många av de intervjuade tillsynshandläggarna talar också om anmälningsärendets karaktär och funktion som väsensskild från tillståndsbeslut. Anmälan handlar om att få in verksamheten i tillsynssystemet, att påbörja kommunikationen med verksamhetsutövaren. Besluten i anmälningsärendet ges därmed ofta en mer rudimentär och praktisk grund för reglering, som sedan ska utvecklas i tillsynen av verksamheten. Det sägs att hänsynsreglerna har en mer tydligt uttalad roll i denna påföljande tillsyn. Tillsynen ses alltså som en process, och anmälan med beslut som fungerar som startskottet.

När det gäller tillämpningen av hänsynsreglerna generellt så betonar de intervjuade tillsynshandläggarna deras vida och flexibla tillämpningsområde – att de i princip alltid är tillämpliga. Uttrycklig hänvisning till hänsynsreglerna som lagstöd görs dock i allmänhet bara när inte någon preciserad regel kan tillämpas. Flexibiliteten och tolkningsutrymmet i hänsynsreglerna uppskattas i tillsynen. Det som framhålls som svårt är främst att veta hur långt man kan gå i tillämpningen – alltså vad som är rimliga krav i relation till de generellt ganska ambitiöst uttryckta hänsynsreglerna. Här efterfrågas i viss utsträckning mer vägledning, i form av mer konkreta exempel på när, i vilka situationer man kan tillämpa hänsynsreglerna, samt hur långt man kan gå för att ställa rimliga krav enligt hänsynsreglerna, i ljuset av miljömålen. I ett par intervjuer reflekteras också över vikten av att föra en förnyad principiell diskussion kring hänsynsreglerna, för att lyfta blicken och inte fastna i detaljer och branschstandarder, och utan att reflektera över skälighet och målstyrning. I det följande utvecklas resultaten närmare. I denna del tangerar resultaten i viss mån alltså Miljöbalkskommitténs tidigare refererade slutsatser om att det råder osäkerheter i hur hänsynsreglerna ska tillämpas och vilka kravnivåer som kan ställas. Både nu och då påtalade också tillsynsmyndigheterna behoven av praktiskt inriktad vägledning med angivande av goda exempel på tillämpningen.

5.2. Hänsynsreglerna i anmälningsärenden

5.2.1. Anmälningsärendenas hantering och format

I intervjuerna beskrevs i grunden liknande gång för hanteringen av anmälningsärenden i de olika kommunerna. Ärendena inleds när en anmälan kommer in, men ibland föregås anmälan av inledande telefon- eller mejlkontakt från verksamhetsutövaren, som kanske ringer och frågar om anmälan behövs och hur de ska göra. Kommunerna tillhandahåller i allmänhet också

¹¹ Se t.ex. Operativ Tillsyn, Handbok 2001:4 s. 32 ff.

information via hemsidan om när en anmälan behövs och hur en sådan går till, så ibland anmäls verksamheten utan föregående kontakt. De intervjuade tillsynshandläggarna betonar också att anmälningsärenden kan röra väldigt olika typer och storlekar av verksamheter, vilket innebär att ärendena kan få olika karaktär. Det behövs olika typer och omfattning av underlag, och verksamhetsutövarna har olika grad av erfarenhet och kunskaper:

» *Det kan ju vara lite olika. En del ringer ju först. Och man pratar lite med dem och de undrar hur man ska göra. Ibland har jag träffat någon häruppe och visat lite papper och sådär. Visat själva blanketten de fyller i och så. Ibland kommer det bara en anmälan om vad de ska göra... Det beror ju på vilken verksamhetsutövare det är, ibland kommer ju såna där lite mer tillfälliga, krossningar och så och då kan det ju vara (stora etablerade företag), de vet ju hur det funkar, de vet vad de ska göra och så, då kommer det oftast bara in en anmälan. (Kommun 15)*

Kontakt både i förhand och under handläggningen uppskattas också av tillsynsmyndigheten:

» *Om man får frågor innan då är man ju jätteglad. Då får man mer tid på sig. Ibland upptäcker man verksamheten själv och då blir det mer panikartat, mer bråttom. Men så fort man får en hint om en förändring eller så, så kan man prata om anmälan. (Kommun 16)*

» *Det är nog det vanliga att ringa och ha en dialog – många gånger enklare och snabbare att ta det den vägen. Då får man generellt bättre svar också än om man skriver och begär kompletteringar. (Kommun 14)*

» *Vi försöker ha en dialog med verksamhetsutövaren, inte bara skicka ett beslut. Vi behöver förklara varför vi behöver göra det här och vad det kommer att leda till. Man har vissa skyldigheter enligt lagstiftningen som vi måste upprätthålla. (Kommun 8)*

När anmälan inkommit så går den igenom för att undersöka om den är fullständig eller behöver kompletteras. Ofta behövs kompletteringar:

» *Nä, det är väl inte vanligt... men det är inte ovanligt, många vi får in är inte i bra skick. Det kan hänga ihop med att blanketten har varit besvärlig – en generell för alla – så det kan vara lätt att missa något som vi tycker att man ska ange. (Kommun 14)*

Därtill ska anmälan skickas för remiss till länsstyrelsen. Detta görs dock inte alltid i alla kommuner, då vissa haft erfarenheten att länsstyrelsen generellt inte har synpunkter eller inte alls svarar. De intervjuade handläggarna klargör dock att remiss egentligen borde ske. Ibland skickas också remiss till andra, som exempelvis kommunens vatten- och avloppsorganisation. En del kommuner påtalar särskilt att man också kommunicerar anmälan med berörda grannar/berörda där det är relevant. När sedan anmälan anses komplett och remisstiden gått ut tas ett beslut i ärendet. Besluten utgör antingen

föreläggande om försiktighetsåtgärder eller beslut om att den kommunala tillsynsmyndigheten inte har något att invända, eller inte ser anledning att ta några vidare åtgärder, ibland kompletterat med reservationen ”om verksamheten bedrivs i enlighet med anmälan”.

Fördelningen av ärenden och själva arbetsprocessen inom organisationen ser olika ut i olika kommuner, beroende på kommunens storlek, hur många handläggare man har och vad man har för tidigare erfarenheter. Här råder också stor frihet för kommunerna i hur man väljer att organisera arbetet. Många kommuner fördelar tillsynsarbetet på handläggare med ansvar för olika branscher och flera hänvisar till fördelarna med att någon som redan har haft kontakt med den aktuella verksamhetsutövaren, eller som arbetar mycket med liknande verksamheter hanterar ärendet. Tanken är i allmänhet att säkerställa kompetens och effektivitet:

» *Man är kopplad till en bransch liksom och då får en av de som jobbar med det anmälan på sitt bord. (Kommun 10)*

» *Verksamhetsutövarna vill ju inte ha studiebesök utan de vill ha folk som kan verksamheten, därför får man olika verksamheter. (Kommun 5)*

Ett par kommuner lyfter dock sitt arbete med att dela arbetet för att inte göra tillsynen för personanknuten. Detta kan ses som en sorts kvalitetssäkring:

» *Vi har väl tänkt mer i ”kontor” – att det hamnar på ett kontor och så tar den som är tillgänglig på det kontoret uppgiften. Speciellt inkommande ärenden. ... Det är väl det att det inte blir för personbundet om man är några som genomför uppgiften. (Kommun 17)*

De flesta kommuner talar om vikten av kommunikation inom förvaltningen, med möten där ärendena går igenom och stäms av eller mer informella samråd med kollegor om tidigare erfarenheter:

» *Om jag ska skriva något beslut – vi säger till en lite större verksamhet – så kan jag ju gå och diskutera med dig eller (X) (hänvisar till kollegor): ”Tycker ni att det här är vettigt? Har jag fått med alla punkter? Vad är riskerna i det här?” Man diskuterar så. Så att man inte glömmer bort någonting. Så gör väl jag i alla fall. Kollar på lite andra beslut, ”hur skrev du det där?” Så att det ska bli lika och så att det inte skiljer sig – för samma verksamhet alltså, eller liknande. (Kommun 15)*

Beslutens utformning varierar från kommun till kommun, men i allmänhet så anges själva beslutet under en särskild rubrik, följt av eventuella krav på försiktighetsåtgärder. Därtill anges i allmänhet ett särskilt avsnitt för beslutsmotivering, ibland kallat ”Skäl för beslutet”, och ofta ett för lagstöd. Ibland anges lagstödet istället i beslutet. Ofta innehåller besluten också något avsnitt med vidare information om verksamheten, dess förutsättningar och miljöriskerna, och ibland vidare beskrivning av det aktuella regelverket, t.ex. hänsynsreglerna. Detta kan rubriceras som bakgrund, information, beskrivning av ärendet eller liknande.

Det framkommer tydligt i både kartläggning och i intervjuer att kommunerna använder sig av mallar som tagits fram på den egna förvaltningen och utvecklats under åren. Flera av de intervjuade tillsynshandläggarna betonar dock att det rör sig om ”grundmallar”, typiskt sett med rubriker och kanske någon anvisning om vad som ska formuleras därunder. Det är inte heller möjligt att ha någon utförlig standardutformning för beslut i så varierande ärendetyper. Varje handläggare måste göra individuella bedömningar i varje ärende och utforma beslutet självständigt. Som förlaga eller inspiration till detta, eller för att hämta bra formuleringar, kan de dock använda sig av gamla beslut för ärenden gällande liknande verksamheter där liknande typer av försiktighetsåtgärder brukar återkomma:

» *Det finns ju en del mallar för olika anmälningsärenden. Vi har ju dem digitalt så vi tar upp dem. De innehåller ju inga förslag på bedömningar utan punkter om vad som ska vara med, hur man lägger upp det. Vi måste passa oss för att lägga ut alltför färdiga mallar. Så man inte hamnar i det här att man på något sätt har en allmän formulering i en bedömning. Det är ju vårt tydliga uppdrag som myndighet att göra en bedömning.* (Kommun 17)

» *Ja, det är ett pågående arbete med besluten. Vi försöker ju likrikta, så om du ska ta beslut om t.ex. en fordonstvätt, ja då tar du fram ett tidigare föreläggande för en liknande anläggning. Och då skulle du kunna ha det beslutet som en utgångspunkt för kommande beslut. Men så kommer du ju alltid göra individuella bedömningar....* (Kommun 10)

» *Ja nu har jag ju börjat, nu när jag gjort några, så har jag hittat min struktur... Och hon som jobbade innan var väldigt duktig så jag har kollat väldigt mycket på hennes beslut...* (Kommun 11)

5.2.2. Hänsynsreglerna i beslut och bedömningar

Av intervjuerna framgår att hänsynsreglerna uppfattas som centrala och att de är grundläggande för tillsynsverksamheten. I redovisningen av kartläggning av anmälningsärendena så hänvisas ofta till hänsynsreglerna i besluten i dessa ärenden, även om detta oftast sker relativt kortfattat. Exempelvis kommun 10 hänvisar i sina beslut till hänsynsreglerna i ett kortfattat angivande av lagstöd, i slutet av beslutsavsnittet:

» *Lagstöd: 2 kap 2, 3 och 7 §§, 15 kap 26, 39 §§ samt 26 kap 9, 19, 21 och 22 §§ miljöbalken. Detta beslut kan överklagas hos Länsstyrelsen i (länsnamn), se nedan.* (Kommun 10)

Mer utförliga eller uttryckliga tillämpningar eller beslutsmotiveringar med stöd i hänsynsreglerna redovisas inte lika ofta. I besluten från kommun 10, som ovan stått som illustrerande exempel, angav beslutet först en föreläggandepunkt, liknande det s.k. allmänna villkoret i tillstånd, om att verksamheten ska bedrivas i enlighet med anmälan och vad bolaget i övrigt uppgivit eller åtagit sig i ärendet. Därefter föreläggs om en rad olika föreläggandepunkter om försiktighetsåtgärder (anmälningar rörde relativt stora

verksamheter), som sedan motiveras under rubriken ”Skäl för beslutet”. Kraven knyts dock inte mer konkret eller specificerat till hänsynsreglerna, och motiveras inte heller med hjälp av de angivna lagreglerna. Här ligger fokus på de konkreta riskerna och försiktighetsmåten i praktiken:

- » *5. Om verksamheten orsakar damning ska åtgärder vidtas för att förhindra störningar för verksamheter i närområdet.*
- » *Punkten 5. Damning kan utgöra trafikfara på intilliggande vägar, samt störningsmoment för grannverksamheter. Vid konstruktion av anmälda anläggningar bör det planeras så att damning inte uppkommer. Om damning uppkommer ska åtgärder omedelbart vidtas för att förhindra fortsatt damning.*

En av de intervjuade handläggarna noterar om kopplingen mellan lagstöd och krav:

- » *Historiskt har vi varit dåliga på att koppla ihop lagstiftningen med kraven. Vi har bara angivit ”Så här ser det ut, du ska göra det här och det här” och sedan angivit ett lagstöd för sig utan att koppla. Då har vi försökt jobba mot (...) att man ska koppla direkt mot lagstiftning. Bland annat genom det här från ToFR – det här med hur ett tillsynsbeslut enligt miljöbalken ska se ut, säger att man ska motivera allt lagstöd man åberopar. (Kommun 7)*

Som tidigare nämnts i avsnitt 4.4 så lyftes under referensmöte med miljötillsynsmyndigheternas juristnätverk exempel på tydligare redovisningar av tillämpningen av hänsynsreglerna, och annan lagstiftning, i tillsynsbeslut. Det beskrivna beslutet gällde ett förbud och resonerade mer utförligt kring den i den olämpliga lokaliseringen. Också här sker dock själva lagtexthänvisningen under en separat rubrik. Det framgår dock ändå ganska tydligt att reglerna också tillämpas i motiveringen under rubriken ”Miljönämndens synpunkter”.

En av de intervjuade tillsynshandläggarna reflekterar kring hänvisning till hänsynsreglerna i besluten och i beslutsmotiveringarna:

- » *Det är ganska konkret ändå. Man kan ju skriva ett föreläggande med försiktighetsmått för anläggningen, med då brukar det vara mer som utsläppsvillkor ... mer tydliga ... det gäller väl just att få in tänket, att arbeta in det. Men det kanske inte är så etablerat...*
- » *Jo, motivera måste man men så precis hur man gör det.... Jag kollade på en mall där det bara stod att ”verksamheten uppfyller inte miljöbalkens krav”. Det kan ju säkert ha hänt flera gånger att ett sådant gått iväg... vi måste ju motivera mer varför, och lägga in ekonomiska övervägningar och så – vi får ju inte ställa orimliga krav. Men det har vi väl jobbat en hel del med ändå så att vi förstår att vi måste motivera. (Kommun 17)*

Av intervjuerna har alltså tydligt framgått att hänsynsreglerna anses centrala för tillsynen enligt miljöbalken, och det vittnas om att hänsynsreglerna alltid finns med i bedömningen av miljöfarliga verksamheter som här undersökts. De intervjuade tillsynshandläggarna medger dock alla att det kanske inte alltid finns med så tydligt i besluten, även om det varierar från fall till fall:

» *Man säger att hänsynsreglerna, det kommer ju in överallt – vi säger utsläpp till vatten, lämnat in utredning, redovisning av massa utsläpp, då ställer man frågan: vad ska ni göra för att minska era uppsläpp av någon förorening? Ja du har man indirekt ställt frågan: vilka hänsyn har ni tagit? Så det finns liksom inbakat på alla håll. (Kommun 10)*

I vidare diskussion och analys av skälen för denna frånvaro av uttrycklig tillämpning av hänsynsreglerna i anmälningssärenden, kom flera synpunkter fram. Samtliga dessa rörde dock i någon mån beslutens funktion och sammanhang. Kanske kan man här se en viss variation, som kan sägas hänga samman med oklarhet eller variation i uppfattningen om anmälningssärendets funktion. Något som framkom i flera fall var anmälningssärendets funktion som en startpunkt, med en anmälningsskyldighet som så att säga säkerställer att verksamheten ”kommer in i systemet”, sorteras in under en tillsynsavgiftskategori och en tillsynsplanering. Flera av kommunerna påtalar tillsynens funktion som en process, och att anmälan inte är ett tillstånd med rättskraft, utan att det istället utgör en första utgångspunkt för en kommande fortgående tillsyn:

» *Ja, men visst blir det så att det kanske inte blir som man tänkt sig i beslutet – man kan ju inte beskriva allt där.*

» *Beslutets funktion är kanske inte att reglera allt även om verksamhetsutövarna gärna vill det. Men det är väl bra om man kan få med mycket. Man kommer med mer senare. Speciellt om det är lite halvtaskig anmälan om man tänker ”aha, vi tar det där sen...” Då kanske det blir bättre att ta det mer specifikt i ett föreläggande. Medan själva beslutet efter anmälan mer handlar om att de får sätta igång, och sedan kommer man senare och ser till att få ordning på det...*

» *Ja, och så är det svårt att veta om verksamheten om man inte varit på plats, då blir det mer generellt. ... Det är inte jämförbart med tillståndsbeslut med villkor, det får ju konsekvenser om du bryter mot det. Det är det ju inte här, då kan man ta det mer när man ser hur det blir och då kan man hänvisa till det man skrivit i anmälan. (Kommun 14)*

Resonemanget framstår som logiskt med tanke på att anmälan av C-verksamhet sorteras in under tillsynen och att processen inte leder till något beslut med negativ rättskraft. Dessutom har ju anmälningssärendet ofta setts som ett enklare, mer flexibelt och mindre administrativt tungt förfarande än tillståndsprocessen. Vissa kommuner visar dock lite mer ett angreppssätt där man mer ser anmälan som en så fullständig kommunikation

som möjligt om ”vad som gäller” för verksamheten, och det man sedan fortsättningsvis kommer att kontrollera. Det noteras att det inte är ett tillstånd, men ändå har en lite liknande betydelse:

» *Generellt blir det slutgiltigt rätt så mycket ... Det skulle vara om man skulle hitta bättre lösningar eftersom. Men annars blir det rätt mycket så, ja, nästan som ett tillstånd med villkor.* (Kommun 4)

» *Det beslut som kommer ska ju utgöra en sorts ryggrad – som en bakgrund för hur verksamhetsutövaren ska jobba med verksamheten, det som är viktigt ur miljöhänsyn. Sedan i efterhand kommer ju tillsynen, kanske varje år – beror på hur stor verksamhet det är. Men beslutet är viktigt – det är ju inget tillstånd, utan det är ett föreläggande, men det säger att ”det är det här du ska följa”.* (Kommun 8)

I en kommun reflekterade den intervjuade handläggaren över vad som är bäst för verksamhetsutövaren:

» *Besluten har en lite annan funktion – inte lika stark lagstiftning bakom som för tillstånd. Det är klart att det finns ett beslut någonstans i bakgrunden men om det t.ex. tillkommer en massa bostäder, ja då finns det inga hinder att komma in och ändra kraven. (...) Det justaste för verksamhetsutövaren är att säga det från början, att varna för att ”den här lokaliseringen är inte den bästa”. Det är ju det rakaste och bästa, men det här att man börjar begära in omfattande utredning som i tillståndsärenden, det gör man inte. Man jobbar inte så.* (Kommun 10)

Särskilt i de kommuner som betonar anmälningsärendenas funktion som första ingång i en fortgående tillsynprocess anges att hänsynsreglerna kommer mer och bättre till användning i denna påföljande tillsynsprocess:

» *Det är väl mer formellt så att de ska anmälas, och då får vi in dem i vårt system. Och därför lägger vi inte så mycket tid på besluten utan det är i tillsynen.... Det är det som för oss och företagen framåt.*

» *Ofta i beslutet har man ju inte så mycket synpunkter utan har man det så kommer det senare i tillsynen. Och det är väl det vi försöker jobba med, att vi jobbar det vi tycker är intressant sedan i tillsynen och då kommer hänsynsreglerna mer in. Så beslut innehåller kanske inte så mycket info utan kommer senare. Vi har ju den här planen med olika tillsynsprojekt så vi tänker att det kommer senare.* (Kommun 5)

En annan förklaring till att hänsynsreglerna inte syns mer i anmälningsärendenas beslut och andra handlingar har att göra med kommunikationen med verksamhetsutövarna. Flera av de intervjuade tillsynshandläggarna pratar om hur man alltid kan hänvisa till hänsynsreglerna, och att de alltid ligger till grund för bedömningarna, men att de inte är så funktionella i själva beslutet där man försöker vara mer specifik. I beslutet behövs tydlig kommunikation med verksamhetsutövaren, inriktat på praktiska, konkreta,

tekniska eller liknande krav. Det kan verksamhetsutövarna kan ta till sig, och det kan vara överflödigt och till och med förvirrande att också hänvisa till hänsynsreglerna:

» *Och det, det skulle kanske vara en nackdel i kommunikationen... det här att hänsynsreglerna är så vida. (Kommun 7)*

Flera av de intervjuade tillsynshandläggarna framhåller också att det är mer funktionellt med korta avskalade beslut. Erfarenheterna talar för att för långa ingående beslut med rättsliga resonemang inte går hem och inte läses. Därför menar man att det är bättre att säga det viktigaste först och att vara kort, koncis och konkret i vad man kräver av verksamhetsutövarna:

» *Det ligger sist i beslutet, hänvisningen till alla de här paragraferna. Vi tar upp hänsynsreglerna, hela kapitel 2. De flesta av oss vill hålla besluten korta och koncisa för förståelsens skull och för att de ska läsa igenom och förstå. Sedan finns det de som tycker att man ska ge en komplett bild där man redovisar allt, men jag tycker inte det för folk kommer inte att läsa det i alla fall – utan ta det viktigaste först och se till att det funkar och sedan kan man kanske öka på det eftersom. Men att lasta på det från början det funkar inte. (Kommun 8)*

I något fall noterar man också att det är bättre att ta bara ta med de allra viktigaste kraven i beslutet och gå in på resten eftersom i tillsynen. Detta för att det är lättare att få verksamhetsutövarna att följa beslutet då. Detta tankesätt tangerar också bilden av anmälningsförfarandets funktion som startskottet för ett långsiktigt arbete med verksamheten. Det tangerar också tanken om tillsyn som anpassas efter den individuella verksamheten och i det individuella fallet:

» *Ofta går man inte igenom varje hänsynsregel på det sättet. Oftast är det ju för den verksamheten som anmäls extra intressant åt någon del. Och då är det den man fokuserar på. För verksamheter som anmäler har ju inte något större eget miljöintresse så de beslut de får måste vara så pass enkla och tydliga och så inriktade att man förstår vad det handlar om. Om det är så att de får 5 sidor beslut med all information, då tröttnar de vid första stycket och skiter fullständigt i det. Om man får ned det viktigaste så får vi i slutändan med dem.*

» *Vi har sett att inspektionsanteckningar med för mycket information det kommer man ingen vart med – men om man skrivit ner de fyra viktigaste punkterna då syns det att det är så pass viktigt. Annars får man ta det nästa gång istället. Det har vi märkt att det funkar mycket bättre, att det går framåt, att vi liksom rullar på. (Kommun 5)*

Ett par kommuner berättar om att man kanske anpassar beslutet till verksamhetsutövaren, vilket rimmar väl med Naturvårdsverkets vägledning om vikten av att anpassa tillsynsinsatserna efter verksamhetsutövaren¹²:

» *Jag uppfattar det som ganska informellt, som en dialog. Alla anmälningspliktiga verksamheter har ju sin handläggare och de vet ju vem det är så det blir en del kontakt även utöver anmälan. (...) Det är klart (...) där man märker att det blir mycket problem, verksamhetsutövaren kanske inte tar miljöarbetet på så stort allvar, där får ju beslutet en annan betydelse. Beslutet i ett anmälningsärende kanske då får fler krav i sig. (Kommun 7)*

Vidare vittnar flera av de intervjuade handläggarna om att all kommunikation med verksamhetsutövarna inte syns i besluten. Man har ofta en informell diskussion som dokumenteras i tjänsteanteckningar och inspektionsprotokoll. Om exempelvis en verksamhetsutövare per telefon frågat om lämpligheten av en lokalisering och handläggaren avrått, baserat på lokaliseringsprincipen, så kanske det inte alls kommer in en ansökan med den lokaliseringen. Likaså finner myndigheten inte skäl att kommentera tillämpningen av hänsynsreglerna i de fall där de finner att reglerna efterlevs. Det blir snarare aktuellt när det blir problem, när kraven inte efterlevs, eller när det kommer in ett klagomål gällande störningar från verksamheten. Vilket ju också kan illustreras av det i 4.4 beskrivna beslutet om förbud, där lokaliseringen ansågs olämplig:

» *Om beslutet inte tar upp hänsynsregler – då har det antingen tagits upp tidigare eller så är det inte något man har behövt tänka på ... när det redan finns en verksamhet eller väldigt likartad verksamhet – då kollar man inte ens på det. Men det kanske är dåligt? (...) Jag tror inte att man tänker så att ”vi skiter i det här” för det är arbetsekonomiskt, utan snarare att man tänker att det här behövs inte eftersom det redan finns en verksamhet på platsen – om ingen klagat på den typen av verksamhet tidigare. Men det är klart, om det är en nyetablering med väldigt tveksam lokalisering då kanske vi inte ens kommer fram till en anmälan, då har det tagits redan innan i dialog med verksamhetsutövaren. (Kommun 14)*

De flesta anmälningsblanketter avkräver inte heller anmälaren uppgifter om efterlevnad av hänsynsreglerna – åtminstone inte uttryckligen. I allmänhet ska lokaliseringen kommenteras, liksom ofta försiktighetsmått för hantering av eventuella miljörisker och omgivningsstörningar, vilket ju kan hänföras till hänsynsreglerna. Dessa anges dock sällan som lagregler utan efterfrågar mer konkreta fakta om verksamheten och dess påverkan:

¹² Operativ tillsyn, Handbok 2001:4 s. 31.

- » Nej, utan det är mer att jag vill ha in hur verksamheten ser ut, om de har några utsläpp eller påverkan på miljön, men inte så (beskrivning av hur reglerna efterlevs). (Kommun 11)
- » Generellt kan man väl säga, i en del anmälningsformulär jag sett ska man mer lämna faktauppgifter om den faktiska verksamheten, men sedan är det upp till tillsynsmyndigheten att ta ställning till om hänsynsreglerna bör leda till förelägganden kopplade till anmälan. Så här ser det ut (visar och läser i blanketten) ... Sen lokaliseringen, och då ska man motivera varför man valt den platsen och vilka alternativ som finns. Det skulle kunna ses som en koppling till lokaliseringsprincipen. (...) Ja, det framgår ju inte nånstans paragraferna, men det är väl byggt, antar jag, efter dom. Så likadant med energiförsörjningen, för att kunna se om de hushållar och om det är förnybart och såna saker... (Kommun 15)

Vissa av de intervjuade funderade på att det kan tillföra tillsynen något att ha med hänsynsreglerna i anmälningsblanketten och i information till verksamhetsutövarna:

- » De (verksamhetsutövarna) har väl inte berört det (hänsynsreglerna) i någon större grad. De beskriver verksamheten, vad de ska producera snarare – svar på det som står i blanketten. (...) Det saknas kanske lite grand – insikt i att man ska hålla sig till hänsynsreglerna och ha bra egenkontrollprogram för att göra det. Den insikten finns inte riktigt – i alla fall inte från början. (Kommun 8)
- » Vi har en blankett – eller snarare har vi en broschyr. Eftersom det är så skiftande verksamheter så är det svårt med blankett, de fyllde ändå inte i den, det blev massa tomt, så vi vill att de ska fylla i utifrån den här checklistan. (...) Den här hänvisar vi till också, så fort vi får reda på en verksamhet. Den anger vilka frågor som kan aktualiseras, vad man ska tänka på, vad man kan hoppa över. Här finns också hänsynsreglerna. Vi tyckte att det var ett bra upplägg att ha en informationsfolder att utgå ifrån. (Kommun 16)

I andra fall påpekades att frågor om efterlevnad av hänsynsreglerna vid anmälan bara leder till väldigt allmänna svar där anmälaren i princip upp-repar lagstiftningen och säger att man följer den:

- » (...) så det här med ”hur uppfyller ni hänsynsreglerna”, om man ställer den frågan får man ganska allmänna svar: ”ja, kunskap – vi har kunskap, vi vet vad vi gör, produktval – ja vi arbetar efter bästa förmåga för att, osv. (...) Ja, man upp-repar lite vad lagen säger bara. Man skulle, som jag tror en del konsulter gör, lagt ner mer på hänsynsreglerna, att man gör mer än bara en checklista och tittar mer på hur har vi gjort det där, och börjar lista upp olika delar. Men många gånger blir det en allmän punkt bara, och det är kanske också varför man inte begär in det.

Sammanfattningsvis framträder bilden av hänsynsreglerna som centrala för tillsynen i relation till C-verksamheterna, men också att man har ett mycket pragmatiskt och långsiktigt förhållningssätt, där kommunikationen med verksamhetsutövarna är en nyckel, där tillsynshandläggarna tänker på hur man effektivt når fram till verksamhetsutövarna och kommer framåt i miljöarbetet med dem. Hänsynsreglerna sägs tillämpas, men att det i kommunikationen till verksamhetsutövarna mer handlar om konkreta och praktiska åtgärder som bland annat dessa regler kräver. Arbetssättet präglas också av en tanke om en fortgående tillsynsprocess där man kan utveckla och förbättra arbetet under vägens gång.

En intervjuad handläggare reflekterar på ett illustrativt och pragmatiskt sätt om information och krav på redovisning av hänsynsregler:

» *Vi informerar säkert bra på hemsidan, men å andra sidan... verksamhetsutövarna är inte så intresserade av att läsa. Däremot har vi en dialog med dem. Det är klart att de ska följa hänsynsreglerna, men det är inte klart att de vet att det är det de vill. En verksamhet som ska ha en kross i två månader, det är klart att de inte vill att det ska skapa olägenheter, men det är snarare deras sunda förnuft än att de läser miljöbalken.*

» *Det kan hända att vi har en kolumn i anmälan om hur man följer hänsynsreglerna, men det är inte så att vi anser att det måste vara ifyllt. Det kan bli byråkratiskt tungt för dem och vi ser inte direkt syftet med det. (...)* Det tar vi som sagt i tillsynen.... (Kommun 5)

5.3. Närmare om tillämpning av hänsynsreglerna i tillsynen

5.3.1. Inledande sammanfattning

I det föregående har framkommit att de intervjuade kommunala tillsynshandläggarna beskriver hänsynsreglerna som grundläggande för deras arbete, som regler som alltid finns med – om än inte explicit i formella beslut. Det var därför viktigt för utredningen att undersöka hur och när hänsynsreglerna kommer in, och hur man arbetar med dem mer konkret i tillsynen, men också hur tillsynshandläggarna ser på hänsynsreglerna och deras tillämpning, samt om de tycker och tror att de får rätt genomslag i tillsynen. Sammanfattningsvis framförs att hänsynsreglerna framför allt tillämpas när det inte finns någon närmare specialreglering för verksamheten. Ofta ser tillsynshandläggaren först till vilka miljörisker som uppstår och vilka åtgärder som behövs, och därefter kopplas detta till ett lämpligt lagstöd. Hänsynsreglerna upplevs som vida och flexibla, vilket är positivt i tillsynssituationen, men de kan därför också upplevas som luddiga för verksamhetsutövarna. Därför är det ofta bra att kunna hänvisa till mer specifika normer. Som ovan beskrivits behövs konkretion av vad hänsynsreglernas krav innebär i form av faktiska åtgärder, och det innebär också ofta att man anger vad i

praktiken som behöver vidtas för åtgärder, och inte någon närmare förklaring av tillämpningen av allmänna hänsynsregler. Hänsynsreglerna upplevs generellt sett inte svåra att tillämpa, även om det kan upplevas som oklart hur långt dessa allmänt formulerade reglers tillämpning sträcker sig.

5.3.2. Hänsynsreglerna ligger alltid till grund men tillsynen formuleras i praktiken ofta mer konkret för verksamheten

De flesta av de intervjuade handläggarna beskriver sin tillämpning av hänsynsreglerna som övergripande och grundläggande principer för hela tillsynen, också gällande C-verksamheter, men att det inte alltid kommer till uttryck:

» *Man tittar på verksamheten, vad den består av och vad vi kan ställa för krav på försiktighetsmått för att det ska bli så bra som möjligt. Det är lätt att gå igenom hänsynsreglerna. I själva handläggningen gör vi det men sen vet jag inte om vi är så tydliga med det i själva beslutet. Det är i processen det görs. Men det kan nog göras bättre, mer uppstyrt.* (Kommun 4)

Det framförs också att hänsynsreglerna tydligt kommer fram när tillsynsmyndigheten gör skälighetsavvägningar, och att detta visar på hur hänsynsreglerna också behövs när det finns specialreglerade branschstandarder:

» *Du har ju med dig hänsynsreglerna, många gånger kommer det ju in i det här med rimligheten. (...) Man talar om rimlighet, om vad som är miljömässigt motiverat, tekniskt möjligt, ekonomiskt rimligt. Då gör man en form av avvägning. (...) Alltså om man inte tänker på hänsynsreglerna då hänger man upp det för mycket på branschkraven och säger att "detta är kraven som gäller" utan att tänka på vad som är rimligt. Det är ett väldigt lätt sätt. (...) Tänker man inte på hänsynsreglerna då går man på standardreglerna. Om man ska söka anpassa dem utan att använda hänsynsreglerna då vet jag inte hur avvägningen ser ut.* (Kommun 10)

De intervjuade tillsynshandläggarna beskriver förfarandet när de utför rättsliga bedömningar i praktiken som oftast utgående från verksamheten och dess risker, samt vilka skyddsåtgärder man ser som nödvändiga för denna, och att man först därefter kopplar detta till rättsregler, t.ex. hänsynsreglerna. Bedömningen baserar sig på handläggarens erfarenheter allmänt och för den aktuella verksamhetstypen:

» *Du ser en miljöpåverkan som vi tänker att det här vill vi göra något åt, steg 1, och sedan måste vi titta till vilken lagstiftning vi kan använda, steg 2. Och då är ju hänsynsreglerna bra eftersom de ger så pass stort utrymme för tolkning.* (Kommun 7)

» *Vi tittar ju inte på varje regel för sig, utan vi tittar på: vad är det för verksamhet som kommer in nu, vad kan den få för miljöeffekter? Ja, det är rätt pragmatiskt, rakt på sak: vad är det som släpps ut? Hur kan man hantera de här kemikalierna? Hänsynsreglerna ligger ju längre tillbaka, mer heltäckande.* (Kommun 8)

» *Oftast vet vi vad problemet är. Då behöver vi komma dit. Vi behöver hitta stöd för åtgärder. Helst vill vi inte gå till hänsynsreglerna för oftast förstår inte verksamhetsutövarna det. Oftast försöker vi vända på det att formulera om det till något konkret i deras verksamhet som de förstår. Motiveringen blir alltså något konkret i deras verksamhet. Hänsynsreglerna, de kommer bara in som en rad i lagstödet. (...) Det är ju för deras skull. Svårt att förklara... (Kommun 5)*

Vid närmare eftertanke reflekterar ett par av de intervjuade dock kring att det nog snarare är en sorts växelverkan – att man har erfarenhet av vad de rättsliga kraven aktualiserar för åtgärder och det ligger till grund för den bedömningen, även om man inte uttryckligen och formellt kopplar till lagregeln förrän i senare skede:

» *Det är ju en koppling däremellan. Man vet ju vad som gäller ungefär ... och sedan måste man ju motivera osv. man tänker ju i de banorna, att man måste motivera att man ska använda andra metoder t.ex. ja, och då kan man koppla till hänsynsreglerna. (Kommun 17)*

Många poängterar att tillvägagångssättet blir annorlunda när man kommer till en ny situation, där man inte har erfarenhet från tillsyn av liknande verksamheter eller där det kommit ny lagstiftning. Då behöver man kanske utgå från lagkraven, tolka dem och söka hitta en bra tillämpning av dem på det aktuella fallet:

» *Sedan kan det ju vara tvärtom, man börjar i lagstödet, t.ex. ny lagstiftning. Ja då vet du inte svaret. Då börjar du i den änden istället. (...) Men många gånger när du suttit länge med en bransch, du har beslutat om 30 anläggningar av samma typ och så kommer den 31:a, ja då är det mer erfarenhet först. (Kommun 10)*

I allmänhet framförs att hänsynsreglerna främst kommer till användning där det inte finns specialreglerade krav eller branschstandarder. Några framför att hänsynsreglerna främst kommer till användning där det uppstår problem:

» *Man använder hänsynsreglerna framför allt i tillsynen på mindre verksamheter. För större verksamheter mer specialreglerat som man använder. (Kommun 5)*

» *Jag skulle säga att hänsynsreglerna används väldigt mycket, inte bara gällande anmälan, utan även i förelägganden. Har man inget annat då tar man till det. Det finns där när det blir nöd – som extraparafer. Och det är då vi använder dem – och då blir det bra. (Kommun 14)*

» *Alltså jag tror att vi är mer aktiva att använda hänsynsreglerna när det blir problem än när man godkänner något nytt. ... om man har en störning eller ett klagomål så kan man oftast använda hänsynsreglerna eftersom de är så pass breda. Men när det gäller en ny verksamhet... (...) Ja, om man känner spontant att det är några tveksamheter ... Man kan ha en väldigt nytta av dem, man går inte lottlös om man vill hitta stöd. Men då behöver man ett problemtänk. Om man tänker exempelvis en ny*

förskola, och man ser att den ligger bra till, att barnen kommer in bra till torkning, att toaletterna ligger bra till osv. osv. ja, då kommer man inte in i det. Men om man känner att det inte riktigt ser bra ut, ja då går man in och tänker mer på det... (Kommun 17)

Flera intervjuade tillsynshandläggare noterar att man visst skulle kunna hänvisa också till hänsynsreglerna, men att detta kanske inte tillför så mycket utan snarare gör kraven otydligare för verksamhetsutövarna. Som nämnes i inledningen så gäller ju hänsynsreglerna som utgångspunkt parallellt med annan lagstiftning. Däremot anges i förarbetena, i relation till frågor om prövning av verksamheter, att speciallagstiftning reglerar mer precist vad som gäller för verksamheten. I övrigt ska verksamheten också bedömas enligt de allmänna hänsynsreglerna om inget annat föreskrivits.¹³ Denna anvisning kan ju ge en bild av att man ska gå på specialreglering i första hand, också i tillsynen:

- » *Nä, hänsynsreglerna kan man ju hänvisa till nästan alltid, men det finns ingen poäng att ha 10 lagstöd om man kan ha 2 bra lagstöd som dessutom är konkreta – som de oftare är för större verksamheter.*
- » *Men visst, du kan också ta med hänsynsreglerna för de verksamheterna som är specialreglerade någonstans, men det tillför inget. Det blir bara ytterligare en del, med lite ”flummigare” språk Därför tycker vi att det är bättre att man håller det kort – det är det här som är det viktigaste. (Kommun 5)*

5.3.3. Hänsynsreglernas allmänna karaktär och vida formulering ger bra flexibilitet men samtidigt viss osäkerhet i bedömningarna

De flesta av de intervjuade kommunerna upplever inga svårigheter i tillämpningen av hänsynsreglerna, inte minst därför att de är så vitt skrivna och allmänt hållna, men kanske också för att de – som ovan nämnts – finns med i tillsynsverksamheten hela tiden. Hänsynsreglerna framförs ofta som vida och flexibla, vilket medför fördelar för tillsynen eftersom man då kan tillämpa dem på varierande situationer där man inte har mer specifika standarder att falla tillbaka på. Å andra sidan vittnar vissa av de intervjuade tillsynshandläggarna om att detta ibland kan göra dem lite otydliga och svårtillämpliga:

- » *Svårgreppbara på något sätt. Gäller hela tiden för alla verksamheter. På så vis tacksamma att ta till, de går att använda till mycket – i teorin i alla fall. (Kommun 7)*
- » *Det går ju att sortera in mycket under hänsynsreglerna. Det kan underlätta. Man kan ju ställa väldigt specifika krav för specifika verksamheter. Det hade varit svårt att göra om de var mer detaljerade. Samtidigt är det svårare då att bedöma vad som är rimligt... men det är väl lite hänsynsreglernas natur. (Kommun 4)*

¹³ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 207.

» *Ibland är det jättelätt och ibland känns det lite krystat... Men har man inget annat så måste man det. Det är ju lättare att motivera om man har någon föreskrift eller så – en konkret regel ... lättare att hänvisa till. Men de här kan man ju... ja, framför allt 3 § måste man ju ha i bakhuvudet. (Kommun 14)*

Just skälighetsbedömningarna lyfts i ett par intervjuer fram som utmanande ibland, och här lägger den intervjuade handläggarna ut texten om svåra situationer som kan uppstå. Det upplevs inte så klart hur långt man kan gå i tolkning och tillämpning av hänsynsreglerna. Det blir kanske mycket upp till varje kommun, och deras rådande miljöpolitik. En kommun talar om hur man försöker komma fram till en rimlig tolkning genom kommunikationen med den aktuella verksamhetsutövaren:

» *Hur gör man den här avvägningen? Man skulle kunna göra en ganska snäv bedömning: ”ni ska ha den bästa möjliga tekniken, som kostar mycket pengar”. Då blir utsläppen ganska små. Då har man ställt stränga krav i rimlighetsbedömningarna. Men det är ju troligt att det överklagas. I högre instanser så går man då ofta på verksamhetsutövarens linje, just pga. rimlighetsbedömningen. De här individuella bedömningarna de är ganska svåra på det sättet, för många gånger vill man ha någon form av rättsfall och många gånger får man gå på sunt förnuft. Du inser att du måste testa.*

» *Man kan hamna i rätt svåra situationer. Något som skulle kunna bli ett problem det är ju förtätning. Vi har dels befintliga verksamheter men även nya. (...) Som, t.ex. här är det stort tryck på att bygga nya bostäder. Då är det i så fall fråga om: vad är då egentligen ekologiskt hållbart, socialt, ekonomiskt... som man pratar om? Är det egentligen hållbart att bygga jättemycket i närheten av industrier? Och då är det tufft att tillämpa hänsynsreglerna, just när vi har befintliga verksamheter och så börjar vi bygga en massa bostäder och då måste vi ställa strängare krav, förelägga verksamheterna. Det kan bli tuffa avvägningar. (...) Jag vet att det finns de som gör väldigt stränga avvägningar, det ska knappt vara några utsläpp alls, ingen påverkan på omgivningen. Då är frågan: vad är rätt och vad är fel? Jag kan inte svara på den frågan. Alltför tuffa bedömningar brukar inte hålla. Det finns en rimlighet i det. (Kommun 10)*

» *Alltså skälighetsprincipen, om man tänker att man ska bedöma skäligheten, det kan vara svårt ibland om man inte är insatt i branschen. Där kan det vara beroende av hur riktiga och utförliga uppgifter man fått om anläggningen. Om de inte vill ha den så säger de att den är väldigt dyr. Och då kan det ta mycket tid att utreda om det är riktigt. (...) Alltså det viktigaste tycker jag är att man har en bra dialog med verksamhetsutövaren eller om det är en konsult – så att man kommer överens, när varandra, en sorts konsensus... Man vill ju inte ge med sig i ett krav för att man inte förstår en teknik. Då vill man komma överens och förstå varandra tillräckligt... (Kommun 16)*

En av de intervjuade upplever hänsynsreglernas vida karaktär som hindrande, och reflekterar över hur de inte kommer till uttryck som det var tänkt:

» *Alltså, jag har ju inte riktigt använt dem på det sättet faktiskt. Det är ju bara med i helhetsbedömningen. Men jag kanske borde göra det.... Alltså, hänsynsreglerna, de är ju sådär... de är väldigt ... breda. De är där, men så finns det inget mer. För många av paragraferna i miljöbalken finns det förordningar och föreskrifter. För att kunna peka mer på ... ja att gå längre ner på det. Men hänsynsreglerna är sådär att använda. (...) Det är inte alltid man får igenom något bara på grund av det. Om det bara finns just en hänsynsregel att hänvisa till när jag skriver beslut och det blir överklagat ... alltså det känns inte så jättetungt.... Nej, jag använder dem inte jättemycket. (...) jag tycker inte att det känns tillräckligt. Faktiskt.*

» *Alltså när jag läste miljöbalken i utbildningen, då målade man upp dem bara... "woooooow, hänsynsreglerna!", men nu i yrket skulle jag säga att de fått mindre betydelse. Det är ju mer en bas, men det är ingenting jag tillämpar ... utan mer alltså när jag är ute på tillsyn och så kan jag ju säga att det här är er skyldighet att veta eller så. Men jag vet inte, jag tror kanske att tanken med dem var större. (Kommun 11)*

De flesta av de intervjuade tillsynshandläggarna upplever dock inte några större svårigheter i tolkning och tillämpning av hänsynsreglerna, åtminstone när man har en viss erfarenhet.

» *Nej, jag tror inte att jag upplevt det svårt.*

» *Nej inget som jag kan komma på riktigt.*

» *Alltså, vi får ju tolka mycket själva. Och skulle man vara osäker kan man ju diskutera med en kollega.*

» *Nej, jag känner mig ganska säker på vad vi får göra och inte. (Dialog mellan 2 handläggare i kommun 15)*

Många har en bild av hänsynsreglerna som väldigt breda och flexibla, och att de har ett i det närmaste oändligt tolkningsutrymme. I en intervju talar handläggarna till och med om dem som icke bindande:

» *Ja det är väl breda regler. (...) Kan nog användas på det mesta skulle jag säga. (...) Jag skulle inte se dem som bindande, tycker jag, men det är bara min synpunkt, eller vad tycker du?*

» *Nej det är väl lite både och tror jag. De är ju ganska allmänt hållna men samtidigt ska vi ju alltid väga in till exempel rimlighetsavvägningen och val av plats och såna grejer. (Dialog mellan två intervjuade tillsynshandläggare i kommun 15)*

Det kan i detta sammanhang noteras att hänsynsreglernas bindande karaktär flera gånger betonats, inte minst i förarbetena.¹⁴

Flera av de intervjuade tillsynshandläggarna menar ändå att flexibiliteten och den principiella karaktären av hänsynsreglerna tillför något till tillsynen:

» *Det är en fördel att ha en allmän filosofi bakom det man gör, sedan måste man konkretisera mer specifikt. Kanske är inte alltid lagstiftningen så detaljerad som man skulle önska, men då får den enskilda tillsynsmyndigheten göra sina tolkningar. Det regleras väl efterhand om det blir överklaganden.* (Kommun 8)

Flera kommuner talar om behovet av vägledning från praxis, men också att tillsynsbesluten överklagas så sällan att man inte får så mycket vägledning:

» *Saken är den att vi får så få överklaganden. Det skulle inte skada med fler så att vi får veta om vi gör rätt i våra beslut. (...) Kanske beror det på att de får som de vill ändå – de får ju ett beslut. Och de kanske inte tittar så noga på kraven. (...) Det folk överklagar är taxan, och det spelar ingen roll för det får de inte rätt i. Jag har aldrig varit med om att själva åtgärderna överklagats, på 10 år, så då vet vi inte om vi gör rätt eller fel.* (Kommun 14)

5.4. Skillnader mellan olika kommuner?

5.4.1. Inledande sammanfattning

En av frågorna för denna utredning att beakta har varit om det finns några skillnader i de olika kommunernas tillämpning av hänsynsreglerna. Fokus har här legat på undersökning av huruvida tillsynsmyndigheterna tillämpar hänsynsreglerna, och i så fall hur detta går till och kommuniceras – inte om vilken grad av krav som ställts baserat på hänsynsreglerna.

I kartläggningen framträdde i grunden att anmälning av C-verksamhet och påföljande beslut i stort uppvisar gemensamma drag, även om de närmare uttrycken och utformningarna varierar. Det är tydligt att 2 kap 2 och 3, samt 7 paragrafen används mest i besluten, att de flesta kommuner inte uttryckligen avkräver redovisning av uppfyllande av hänsynsreglerna, men att anmälningsformulären i allmänhet innehåller krav på redovisning av t.ex. lokalisering, miljörisker och deras hantering, samt olika typer av resurshushållning. I intervjuerna ställdes specifikt frågan om ifall tillsynshandläggarna känner till olikheter i tillämpningen av hänsynsreglerna mellan olika kommuner. Den allmänna bilden som tillsynsmyndigheterna målar upp är att olika kommuner arbetar på varierande sätt, och att de kan ha olika angreppssätt i sin tillsyn. Detta beror t.ex. på kommunens storlek och resurser men också tillsynsmyndigheternas ”kultur” och erfarenheter. En vanlig uppfattning och

¹⁴ Prop. 1997/98:45 s. 201 ff.

förhoppning är däremot den att grundbultarna i tolkning och tillämpning av hänsynsreglerna nog är ganska likartad, trots att hänsynsreglernas vida formuleringar öppnar upp för olika tolkningar. I de fall där de intervjuade tillsynsmyndigheterna utfört jämförelser av tillämpningen på vissa områden eller för företag med verksamhet i olika kommuner har de också kommit till slutsatsen att bedömningarna varit likartade. Olikheter uppfattas som naturliga konsekvenser av det decentraliserade systemet och en målstyrande miljö-tillsyn baserat på individuella bedömningar, men det står ändå klart att det kan bli problematiskt om man ställer olika krav i olika kommuner.

5.4.2. Skillnader i tillsynsverksamhetens utförande men oklart om tillämpningen av hänsynsreglerna skiljer sig på avgörande sätt

I kartläggningen framkommer, som tidigare visats, att de undersökta kommunerna har olika anmälningsblanketter och olika förhållningssätt gällande tillsynen gällande C-verksamheter. I grunden framträder dock stora likheter, inte minst i själva anmälningsprocessen. Hänsynsreglerna är tydligt närvarande i denna process, vilket framträder både beslut och i intervjuerna. Besluten hänvisar ofta, men inte alltid, explicit till hänsynsreglerna. Fokus i de studerade besluten ligger dock på att ta upp konkreta risker och praktiska åtgärder för verksamheterna. Hänsynsreglernas tillämpning redovisas inte alltid tydligt. Ett gemensamt drag är att 2 kap 2 och 3, samt 7 paragrafen anges mest i besluten. Det är också tydligt att de flesta kommuner inte uttryckligen avkräver redovisning av uppfyllande av hänsynsreglerna, men att anmälningsformulären brukar innehålla krav på redovisning av t.ex. lokalisering, miljörisker och deras hantering, samt olika typer av resurshushållning – sådant som tydligt hänger samman med hänsynsreglerna.

I intervjuerna efterfrågades tillsynshandläggarnas erfarenheter gällande skillnader i kommunala tillsynsmyndigheters tillämpning runtom i landet. De påföljande svaren och resonemangen kom att handla om skillnader i tillsynen generellt likväl som om tillämpningen av just hänsynsreglerna. Gällande olikheter i tillämpningen av hänsynsreglerna återkommer svar som:

» *Nja, kanske inte jättestora, men skillnader finns det ju säkert, eftersom de är så öppna för tolkning, hänsynsreglerna. Jag tror kanske inte att det några jättestora grejer. Men jag vet inte.* (Kommun 15)

» *Det kanske inte blir jättestora skillnader, men i nyanserna kan det bli olika. (...) Jaa, det är nog mer de mer specifika reglerna. Vi är nog rätt eniga i grunderna i hänsynsreglerna, det är nog den mer specifika tillämpningen i enskilda fall där det kan spreta lite – och just därför har vi de här tillsynsprojekten.* (Kommun 8)

Vid närmare diskussion framför ett par kommuner att de ibland tittat närmare på frågan och då inte hittat några stora skillnader:

» *Ja, det finns nog skillnader ... det skulle jag väl anta ... det är ju rätt fritt tolkningsutrymme... Men nä, jag har inga konkreta signaler på att det är så. (...) Nja, vi hade en fråga där det var ett företag som fanns i*

flera kommuner men där det visade sig att vi ändå gjorde ganska likartade bedömningar. (Kommun 4)

» Ja, egentligen tror jag att vi bedömer på likartat sätt, men sedan är det olika hur vi gör – olika resurser i olika kommuner, hur mycket man lägger ner på en anmälan. Men jag tror ändå att själva bedömningarna är likartade. (...) Ett område där vi har diskuterat inom ett stort geografiskt område det är förorenade områden. Där var det väldigt likartade bedömningar. Man har i alla fall diskuterat det så mycket att alla känner sig ganska bekväma med vad som gäller. Samma som gäller för anmälningsärenden, att jobbat mycket med det och nog är ganska bekväma med bedömningarna, men där finns inte samma nätverk för diskussioner och Naturvårdsverket har inte riktigt klivit in där och tagit den diskussionen... (Kommun 16)

På frågan om vad som ligger till grund för deras uppfattning i detta anger flera av de intervjuade tillsynshandläggarna vid eftertanke att de inte riktigt vet om det är så, men att det ofta är sådant de hör, inte minst från verksamhetsutövare:

» Framför allt dialog med verksamhet i andra kommuner så hör man att de gjort annorlunda. Så hör man lite i jobbet eller på sociala medier om hur andra kommuner gjort. (Kommun 5)

» Man får ju höra det hela tiden, men sedan om det stämmer eller inte, det vet man ju inte. Men det får alla inspektörer höra hela tiden att ”i (annan kommun) där går det här bra”. (Kommun 7)

Ett par kommuner talar om informella samråd och samverkan mellan kommuner för att nå enhetlighet, allmänt eller i enskilda fall:

» Om vi vet att de har verksamhet i annan kommun så brukar vi kontakta den kommunen för att ta reda på hur de gör, för att försöka se till att vi har likartad bedömning. Men det kan också vara saker som gör att vi behöver göra olika bedömningar: platsen, omgivande verksamhet... (Kommun 16)

5.4.3. Tänkta orsaker bakom skillnader

När det gäller orsakerna bakom skillnader i tillämpningen kommer de intervjuade handläggarna in på olika resonemang. De framhåller inte några säkra svar, utan resonerar ganska fritt. Flera resonerar kring tillsynsprocessen som kommunikativ och fortgående, att man tar lite i taget, att man försöker resonera med verksamhetsutövarna och få med dem på tåget. Då funkar inte alltid hårda krav från första dagen, men där resonerar kommunerna olika:

» Tja, det kan ju bero på att man arbetar på olika sätt, har olika verksamhetskulturer... t.ex. viljan att skriva förelägganden. Där har vi haft en tradition att vi är lite försiktiga med det, att vi jobbar med att försöka nå samförstånd. Medan på annat håll där jobbar man så att man gärna skriver förelägganden direkt, för då blir det tydligare och verksamhetsutövarna kan överklaga. (...) Det har framkommit i grupper där

kommunerna jobbade med varandra att man hade olika uppfattningar. Det som dök upp som ett problem var att det är olika hur stor kommun du har, hur många tillsynsobjekt – hur man KAN jobba. I en större kommun med fler objekt kan man jobba i projekt, ta en viss typ av tillsynsobjekt i stöten och jobba intensivt med det. Men det kan man inte göra i en liten kommun där man kanske har ett sågverk, en flygplats, osv. Det blir mer fall till fall. (Kommun 7)

» Jag vet att förr talade man om att (annan kommun), de ville ställa saker på sin spets... ja och många gånger när man jobbar så att man ställer saker och ting på sin spets, ja då uppfattar företagen att man jobbar EMOT dem. De tyckte själva på miljöförvaltningen i den kommunen att de gjorde ett väldigt bra jobb. Och det gjorde de väl på många sätt, men de hade ju en väldigt snäv tolkning av hänsynsreglerna tror jag. Men jag vet någon som jobbar i (annan kommun) som är en väldigt liten kommun, de tycker att det bästa sättet är att gå ut och prata med folk. Och då kommer man ju långt ifrån det skriftliga sättet, och man ska ha en form av grundläggande vänlighet när man möter folk – frågan då är: vad är lagkraven? Ja, det finns ju inget som säger vad som är rätt och fel, men det är klart, om det blir problem för människors hälsa och miljön ja då måste man ställa skarpare krav som myndighet. Men där man börjar prata om vad som är rimligt, där kanske man inte alltid behöver gå på de skarpare kraven, men en del tycker det – för miljöns skull. (Kommun 10)

Här kommer också orsaker som resurser, politiska påtryckningar och kommunala intressen fram:

» Jag tror att det kanske beror lite på hur mycket folk man har som jobbar med miljöfrågorna. Hur många inspektörer har du? Hinner de med det? Hinner du inte med kan du ju inte vara jättehård. Då får man försöka släppa och välja ut vad man vill jobba med. Jag vet att (storstad), de är ju hårda när det gäller dagvatten och biltvättar osv, de är väldigt stränga med utsläppskrav och sånt, de är duktiga, framåt och hur mycket kunskap. (Kommun 15)

» Ja vi är underbemannade, jag önskar att vi vart många, många fler, för det är saker jag hör att mina gamla klasskompisar hinner med som jag aldrig ens kan tänka mig att lägga tid på idag. (Kommun 11)

» Alltså det är ju för att vi ligger lite efter och politikerna vill ju inte att vi ska vara stenhårda direkt. Och då tar vi ju oftast inte och förelägger eller vitesförelägger det första vi gör. Som jag vet att andra kommuner gör. Min chef har sagt när jag frågat om jag ska förelägga med vite: "Kan du inte ta det så först? Det vill ju industrierna här." Det är både bra och dåligt, men som myndighet, vi är ju inte jättepopulära – inte ur någons ögon. (...) Är de inte nöjda med någonting, ja då ringer de ju politikerna, men politikerna har lärt sig att backa, att de inte får komma och lägga sig i vårt arbete – men det kan de ju göra ibland ändå... Då står det i tidningen och då är det inte kul. (...) Men, nej ser jag något som är fel, så kan jag inte blunda för det, men ja, jag vet ju vad politikerna vill. Men

det är inte de som har anställt mig. Men jag vet ju att det vart mycket sånt, och man ser ju vissa grejer som man inte skulle låtit gå förbi idag. Sen vet ju inte jag alls hur den handläggaren har tänkt. (Kommun 11)

» Jo, jag kan väl ha märkt en del politiska påtryckningar. Jag har ju jobbat i andra kommuner tidigare också... vid en anställningsintervju där frågade de mig om jag var miljöfascist (skratt)... Så man kan ju märka av om det är väldigt näringslivspräglat. Men det tycker jag har balanserats upp i den här kommunen de senaste åren. Vi säger inte ja till allt, vi ser till att ha grund och vi är mer myndighetsmässiga. (Kommun 17)

Det framförs också en bild av att olikheter inte är så konstiga, utan att vänta sig när det gäller tillsyn som är decentraliserad och som vilar på tanken om att man ska göra individuella bedömningar i det enskilda fallet. En kommun resonerar kring lagstiftarens vägval här, och att detta på ett avgörande sätt påverkar tillsynen: ju mer flexibelt och individuellt anpassat systemet är desto mindre likriktning kan man förvänta – det ligger i systemets förutsättningar:

» Det är klart att det är politiskt dåligt om vi har olika krav i olika kommuner, men då måste man fråga "vad är en bra lagstiftning?" Ta t.ex. Danmark – jag har varit där och tittat på det – där ställer man krav direkt, man har inte de här avvägningarna, utan man har en lathund beroende på vilken verksamhet man ska titta på och så tar man fram ett värde från lathunden och det är det som gäller för alla. Då får du likriktade krav. Men det är en annan sak med hänsynsreglerna och individuella bedömningar – då kan du få ganska spretiga krav. Säg så här 21 länsstyrelser, 290 kommuner, och sedan ska man försöka få alla att gå åt samma håll... Det är svårt. Vi vill vara duktiga på miljön. Frågan är om det är rätt sätt det vi har? Jag har inte svar på det. (Kommun 10)

5.5. Vägledningsbehov och förbättringspotential

5.5.1. Inledande sammanfattning

I intervjuundersökningen efterfrågades tillsynsmyndigheternas upplevelse av förbättringspotentialen gällande tillämpningen av hänsynsreglerna, om det saknas vägledning och vad Naturvårdsverket och andra tillsynsvägledande myndigheter kan göra för att främja hänsynsreglernas tillämpning. Den allmänna bilden som de intervjuade målar upp är att man inte tänkt så mycket kring förbättringspotentialen gällande tillämpningen av hänsynsreglerna. Flera uttrycker att de inte heller saknat någon vägledning kring hänsynsreglerna. Vid närmare diskussion efterfrågas dock vägledning med mer konkreta exempel på när, hur och hur långtgående hänsynsreglerna kan tillämpas. Någon lyfter dock fram att man inte vill att sådan vägledning ska detaljstyra för mycket, utan man vill behålla den flexibilitet som hänsynsreglerna idag erbjuder. Tidigare i detta kapitel har också noterats att några tillsynsmyndigheter talat om behovet av mer praxis, och att det är synd att deras ärenden inte överklagas oftare så att de får reda på "vad som gäller".

5.5.2. Finns inte så mycket vägledning om hänsynsreglerna, men saknas kanske inte heller i det vardagliga arbetet

De intervjuade tillsynshandläggarna tycker inte riktigt att det finns så mycket vägledning om hänsynsreglerna. De har i allmänhet dock inte heller saknat sådan vägledning:

- » *Det finns ju någon gammal vägledning från Naturvårdsverket och den kan man ju titta i ... men den börjar väl bli lite gammal nu så jag vet inte om det...* (Kommun 14)
- » *Nä, det finns inte vägledning vad jag har sett, jag vet inte om du sett något?*
- » *Det finns ju lite vägledning, men det har jag inte kollat på ett tag... som Naturvårdsverket gett ut om tillsyn... Jag vet inte om det var något avsnitt om just hänsynsreglerna. (...) Det är inte något vi använder.* (Kommun 15)

En stor kommun anger att de tycker det finns vägledning, och beskriver olika exempel kopplade till branscher och områden där hänsynsreglerna kommer in:

- » *Ja, vi har ju en del vägledning. Dels har vi ju de här domarna från miljödomstolarna. Sedan har vi ju branschdatablad, i alla fall förr var de bra på det. Där har de träffar där de informerar. Länsstyrelsen har ju också det. Det finns alltså från olika håll. Också internt. (...)* (Kommun 10)

En kommun förhåller sig lite tveksam till hur vägledning gällande tillämpning av hänsynsreglerna skulle vara utformad, och uttrycker farhågor kring att de skulle kunna bli för detaljstyrande. Då skulle den viktiga flexibiliteten i hänsynsreglerna riskeras:

- » *Svårt att säga om vi skulle vara betjänta av vägledning kopplat till hänsynsreglerna. Risken är ju att det blir en snävare tolkning än den vi vill ha. Då är vi inte betjänta av det. Beror helt på hur man tycker att vägledningen ska se ut. För oss tycker jag det funkar bra. (...) Det är klart, som ny handläggare är det väl svårt att veta hur man ska tolka, men då får vi vara med och stötta...* (Kommun 5)

5.5.3. Vägledning som ändå efterfrågas: konkreta tillämpningsexempel och vägledning om skälighetsavvägningar

Vid närmare diskussion framför ändå några av de intervjuade tillsynshandläggarna behov av tydligare vägledning, inte minst gällande själva tillämpningen och avvägningarna av hänsynsreglerna. De vill då gärna se konkreta exempel på när och hur man skulle kunna tillämpa hänsynsreglerna, samt en diskussion kring hänsynsreglernas räckvidd – vad är en rimlig tillämpning av hänsynsreglerna? Exempelvis, men inte bara, när det kommer ny lagstiftning:

» Ja, men någon vägledning skulle säkert vara bra – mer konkret att så här tillämpar man. Tror det är en liten fas när någon kommer som nyanställd, då har man lättare att ta till sig de där allmänna skrivningarna. Den gamla skolan är mer precisera punkter, utsläppsvärden – ”inget flum”. Det har förändrats. (Kommun 17)

» Ja, det skulle väl i så fall vara en sorts sammanhållen vägledning om hur och när man kan tillämpa hänsynsreglerna. Det saknar jag. Inget jag gått och tänkt på att det saknas eftersom de ju ger stort tolkningsutrymme. Men det är klart, man kanske inte heller utnyttjar dem fullt ut heller när man har det. (Kommun 7)

» Jag tror att man skulle kunna föra en diskussion om ”vad är rimliga hänsynsregler?”. Jag har nog aldrig hört att man pratat så. (...) Jag tror Naturvårdsverket behöver prata om vad som är rimliga hänsynsregler, och då faller det ner till inspektörerna. I och med att man inte hör något uppifrån, ja då pratar man inte om det här heller. (Kommun 10)

» Det är väl när det kommer ny lagstiftning. Ta det här med förordningen om förbränningsanläggningar... Det kom ju en ny förordning 2013 och sen skulle vi implementera i tillsynen och göra dessa bedömningar ... och Naturvårdsverket kom med ny vägledning, men den var så övergripande. Så visst kan man ibland sakna, alltså hur gör man de här bedömningarna? Ibland saknar man det. Och det behöver ju inte heller vara ny lagstiftning utan allmänt hur man gör bedömningarna. Många gånger, även om Naturvårdsverket kommit med vägledning så blir det ändå utrymme för tolkningar.

» Det är något som saknas – HUR vi ska använda just hänsynsreglerna, det finns inte. Det finns vägledning om hur vi ska använda olika kapitel men inte de här – det skulle behövas en uppdaterad ut till tillsynsmyndigheterna. Några år sedan hade vi en utbildning om energihushållning, då fick vi en vägledning kopplad till hushållningsregeln och då blev det lite konkret. (Kommun 14)

En kommun lyfter vinsterna med bättre vägledning kring hänsynsreglerna:

» Jag tror framför allt att man skulle kunna använda dem mycket mer än vad man gör. För man vet inte riktigt hur man kan använda dem. Vi använder ju 2 och 3 §§ mest men inte de andra – det är väldigt sällan. (...) Ja, vi skulle behöva lite exempel på när man kan använda dem. Jag tror säkert att tillsynen skulle bli mycket bättre då också, vi skulle förelägga och få lite resultat. (...) Problemet är att man kör på som man alltid gjort. Det är inget som hindrar den dagliga verksamheten att man inte har det. Men jag tror att man skulle UTVECKLAS. (Kommun 14)

Någon efterlyser också påminnelse om hänsynsreglernas mer principiella och strategiska betydelse:

» *Man skulle kunna stärka upp bilden av det genom att informera mer om vad hänsynsreglerna egentligen innebär. De hamnar lätt i bakgrunden i det mer specifika. Hänsynsreglerna kan vara bra att tala om vad de närmare innebär – för att stärka filosofin. Arbetar vi med rätt saker? Gå tillbaka till hänsynsreglerna för att göra en mer grundad bedömning.*
(Kommun 8)

5.5.4. Vägledning genom möten, samverkansforum och utbildningar

Men tillsynsvägledning utgör ju inte bara vägledningsdokument, utan också tillsynsvägledningsträffar och andra formella och informella samverkans- och diskussionsforum. Flera av de intervjuade tillsynshandläggarna pratade om möjligheterna till förbättrad vägledning och samråd gällande hänsynsreglerna och deras tillämpning i sådana forum. Även möjligheten att fortbilda handläggare gällande hänsynsreglernas tillämpning lyftes. Idag är hänsynsreglerna ganska osynliga i dessa typer av forum. I vanlig ordning resoneras att de ju alltid finns med och ligger till grund, men att diskussionen i dessa sammanhang alltid fokuseras på mer praktiska frågor, specialregleringar och specifika branscher:

» *Jag tycker nog att det blir mer branschspecifikt. Det kan också vara mer övergripande om det finns behov, t.ex. något nytt. Vi pratade här om industriutsläppsdirektivet, där har länsstyrelsen hållit lite träffar. Men jag tror att när det gäller hänsynsreglerna så ses det som så grundläggande och övergripande så varför ska de hålla utbildningar om det till kommunerna? Samtidigt kan det ju vara så att det kommer förändringar och översyn, då kan det bli behov, men ofta mer in på områden.*
(Kommun 10)

» *Näe, man kan så klart komma in i andra områden. Det ligger ju alltid med i grunden, men själva hänsynsreglerna är ju ... Lagstiftningen är ju så bred och inte så specifik så när man arbetar med det så får man snäva in det lite till vad det handlar om. Så det blir gällande en specifik bransch eller så i utbildningen.* (Kommun 8)

» *Nej, inte sedan utbildningen... Det är väl nästan sämst med det. Annan miljöbalksreglering får man kanske när man läser om olika områden, men just de allmänna delarna, hänsynsreglerna, det finns inte.*
(Kommun 14)

Flera kommuner verkar inte sakna någon närmare fortbildning gällande hänsynsreglerna, även om det rent allmänt ses som bra med gemensamma diskussioner för säkerställande av enhetliga bedömningar:

» *Jag känner väl inte direkt att jag behöver, men kommer det något så visst, då kan jag gå.*

» *Nä, jag håller med, jag har väl inte känt nå'n saknad av det. Samtidigt är det väl bra om det finns någon vägledning från Naturvårdsverket eller*

så, just för att få likhet i hela landet liksom – om det visar sig att vi gör olika bedömningar. (Kommun 15)

Flera tillsynshandläggare menar dock att man visst skulle kunna lyfta hänsynsreglerna mer här, och när man gjort så har det varit mycket givande – som kommun 14 beskrev gällande utbildningen om energihushållning. Andra förslag som framfördes var:

» Jag tycker det skulle finnas både forum för diskussion som små hjälpmedel om vad vi ska bedöma. Det kommer ju förändringar i lagstiftningen ganska plötsligt, så kommunerna hinner inte med, då skulle man ju kunna diskutera det vid tillgängliga forum. (Kommun 16)

» Mycket av verksamheten är ju väldigt konkret så om man skulle få mer exempel, t.ex. prejudikat från domstol. Det är ju lite löst. Skulle man göra det mer konkret och ha lite workshops kring det så skulle man nog kunna förändra. (Kommun 17)

6. Sammanfattande resultat och diskussion

6.1. Tillsynsmyndigheterna tillämpar hänsynsreglerna, men kanske inte fullt ut

Ett övergripande syfte med detta forskningsprojekt har varit att öka kunskaperna gällande om och hur operativa tillsynsmyndigheter tillämpar och motiverar sina beslut utifrån miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Sammanfattningsvis har undersökningarna visat att hänsynsreglerna av tillsynsmyndigheterna betraktas som centrala i tillsynen – de ligger till grund för all tillsynsverksamhet. Denna grundtanke stämmer väl överens med hänsynsreglernas syfte och funktion och med Naturvårdsverkets tillsynsvägledning.

I de allra flesta av de 88 besluten från 17 kommunerna som legat till grund för undersökningen hänvisades dock på något sätt till miljöbalkens hänsynsregler. Hänvisningarna återfinns oftast i själva beslutsdelen eller i en särskild del som anger beslutets lagstöd. Vanligaste hänvisningarna gäller det s.k. kunskapskravet i 2 kap. 2 §, försiktighetsregeln i 2 kap. 3 §, med krav på försiktighetsmått och bästa möjliga teknik, samt skälighetsregeln i 2 kap. 7 §. Det förekommer dock hänvisningar till flera andra hänsynsregler, liksom till 2 kap. miljöbalken generellt. Vanligast är dock hänvisning till 26 kap. 9 §, kompletterat av hänvisning till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, samt till miljöprövningsförordningen.

Det är inte lika vanligt med uttryckliga hänvisningar till hänsynsreglerna i beslutsmotiveringar som i själva besluten, även om det förekommer. Beslutsmotiveringarna anges under olika rubriker och de varierar över huvud taget mycket – från kortfattade till utförliga. Vissa beslut innehåller inte alls någon uttrycklig motivering. Någon gång förekommer uttrycklig och konkret tillämpning av hänsynsreglerna på den aktuella verksamheten men oftast är motiveringarna mer praktiskt inriktade, ibland med hänvisning till lagstöd. I några beslut kan tillämpning av hänsynsreglerna läsas in i beslutsformuleringar och motiveringar.

Trots den grundläggande utgångspunkten att de allmänna hänsynsreglerna alltid ligger till grund för tillsynen och att de flesta av de analyserade besluten hänvisar till hänsynsregler, så visar alltså utredningen att dessa inte alltid kommer till konkret uttryck i beslut till följd av anmälan om C-verksamhet, eller i annat skriftligt material kopplat till sådan anmälan. I besluten anges ofta men inte alltid hänsynsreglerna som lagstöd, men de tillämpas inte så uttryckligen i myndighetens motiveringar. Dessa resultat liknar Naturvårdsverkets slutsatser av genomgången av praxis från mark- och miljödomstolarna, där få domar tog hjälp av de allmänna hänsynsreglerna i motiveringarna och där det ansågs föreligga osäkerhet kring den konkreta tillämpningen av hänsynsreglerna.

I förevarande utredning förklaras bristen på uttrycklig tillämpning av hänsynsreglerna med tillsynens behov av konkretion och praktiskt informativa beslut som verksamhetsutövarna kan förstå och ta till sig. De flesta anmälningsformulär och det mesta av den skriftliga information som tillsynsmyndigheterna tillhandahåller framhåller inte heller hänsynsreglerna explicit – med några undantag. I flera anmälningsformulär efterfrågas dock information om verksamhetens lokalisering och hushållning osv. på ett sätt som får anses anknyta till hänsynsreglerna. Också här framträder tillsynsmyndigheternas behov av konkretion och praktiskt användbar information som bakomliggande orsak. I något fall anges att när man frågat explicit efter efterlevnaden av hänsynsreglerna så ger detta inte något mervärde, utan besvaras bara med bekräftande uttalanden som upprepar lagtexten.

I sammanhanget kan man fundera över huruvida tillsynens strävan mot konkretion och praktiskt användbara beslut innebär bristfällig tillämpning av hänsynsreglerna, inte minst mot bakgrund av forskningsprojektets uppdrag att undersöka huruvida tillsynsreglerna tillämpas såsom det var tänkt från början. Det framhålls av tillsynsmyndigheterna att hänsynsreglerna alltid ligger till grund för tillsynen, vilket överensstämmer väl med hänsynsreglernas syfte och funktion. De kommer dock inte lika ofta till explicit uttryck, och upplevs ibland som luddiga och vida, och kan försvåra kommunikationen med och styrningen av verksamhetsutövarna i tillsynen. Åtminstone anses de inte alltid tillföra så mycket när det finns mer explicita normer att hänvisa till. Detta förhållningssätt kan anses mycket relevant i relation till miljöbalkens fokus på verksamhetsutövarens aktiva egenansvar och tillsynens tänkta angreppssätt med systemtillsyn och främjande arbete för att stödja och förbättra verksamhetsutövarens arbete. Frågan är då om man behöver eller ens bör vägleda för mer explicit och utförlig tillämpning av hänsynsreglerna eller om det är bättre att vara praktisk, konkret och kort? Denna fråga kan inte besvaras auktoritativt i denna undersökning. Tillsynsmyndigheternas erfarenheter anförs dock i stor utsträckning tala för det senare som mer mål- och resultateffektivt.

Den beskrivna tillsynspraktiken där hänsynsreglerna inte uttryckligen kommuniceras kan möjligen misstänkas innebära risk för att hänsynsreglerna hamnar lite i skymundan och inte alls genomsyrar tillsynen eller alltid tillämpas. En tillsynspraktik där man alltid gör explicita redovisningar och motiveringar av tillämpningen av hänsynsreglerna kan ju i viss mån sägas säkerställa att så faktiskt också sker. Dessutom kan det sägas informera verksamhetsutövarna om deras ansvar enligt detta allmänna regelverk. Det ska samtidigt framhållas att det inte står helt klart om tillsynsmyndigheternas praktiska verksamhetsinriktade förhållningssätt och fokus på mer verksamhetsspecifika normer står i strid med hur det var tänkt att hänsynsreglerna skulle tillämpas. I inledningen har noterats att förarbetena har angivit att allmänna hänsynsreglerna alltid ska ligga till grund för prövning, men att där särskilda regler preciserar de krav som kan ställas för verksamheten så

tillämpas dessa – annars prövas verksamheten mot hänsynsreglerna.¹⁵ Detta kan sägas sätta hänsynsreglerna något i bakgrunden i reglering av verksamheter. Det preciseras dock inte närmare i förarbetena om vad som menas med prövning – gäller detta bara i tillståndsärenden eller allmänt när verksamheter bedöms mot miljöbalkens krav? Inte heller förklaras eller utvecklas förhållandet mellan de allmänna hänsynsreglerna och mer verksamhetsprecisa kraven närmare. Det är kanske inte helt tydligt i denna mening hur det var tänkt att hänsynsreglerna mer konkret skulle komma till användning i tillsynen. Inte heller kan väl denna fråga sägas ha tydligt avgjorts i senare sammanhang. Ifall inte denna fråga då ska överlämnas till de operativa myndigheterna att själva avgöra så kan möjligen vägledning i någon form behövas för att förtydliga för tillsynsmyndigheterna vad som förväntas av dem.

Flera tillsynsmyndigheter ser vidare anmälningens ärendet och det följande beslutets funktion som inledningen till ett kommande långsiktigt och regelbundet tillsynsarbete. Besluten ger därför mer de grundläggande förutsättningarna för verksamheten och för den kommande tillsynen, där hänsynsreglerna sägs vara mer närvarande i kommunikationen med verksamhetsutövarna. Denna beskrivning av anmälningens funktion rimmar ganska väl med det faktum att anmälningar faktiskt kategoriseras som tillsyn och inte tillstånd, samt att miljöbalkstillsynen är avsedd att ske på ett långsiktigt utvecklande sätt, och tanken att tillsynen ska stärka verksamhetsutövarens egenkontroll. Det handlar inte om att tillsynsmyndigheten i ett beslut auktoritativt och slutligt reglerar villkoren för den aktuella verksamheten. Bilden tycks dock variera något mellan olika myndigheter, då vissa beskriver anmälan och beslut nästan som en tillståndsprocess där man så uttömmande som möjligt vill beskriva vad den aktuella verksamheten har att förhålla sig till för krav. Resultaten i denna del ger upphov till frågan om tillsynsvägledning gällande anmälningens funktion och materiella innehåll skulle vara önskvärd. Sådan analys går dock utanför frågorna för denna undersökning.

Resonemangen i denna del visar också på tillsynsmyndigheternas bild av hur hänsynsreglerna kommer till uttryck på annat sätt än i beslut i anmälningens ärenden. De intervjuade tillsynshandläggarna menar på att hänsynsreglerna alltid är med som grund för tillsynen, och att de framträder tydligare i den löpande tillsynen efter anmälan. Några intervjuade framför också att hänsynsreglerna oftare tillämpas när det blir problem, när en verksamhet måste förbjudas eller när de får in klagomål som måste åtgärdas. Det framkommer dock också hos ett par av de intervjuade tillsynshandläggarna en viss osäkerhet kring hänsynsreglernas tillämplighet, och i något fall beskrivs de mer närmast som ”nödparagrafer”, det vill säga som någon man kan dra till med när man inte har något annat.

¹⁵ A. prop. s. 206 f.

6.2. Kommunerna arbetar på olika sätt, men bedömer att man generellt tolkar och tillämpar hänsynsreglerna likvärdigt

En av frågorna för utredningen har varit om det finns skillnader i olika kommuners tillämpning av hänsynsreglerna. Fokus har då legat på undersökning av huruvida hänsynsreglerna tillämpas, samt hur detta i så fall går till och kommuniceras – inte om vilken grad av krav som ställts baserat på hänsynsreglerna, vilket skulle innebära mer omfattande undersökningar. I kartläggningen framträdde i grunden att anmälning av C-verksamhet och påföljande beslut i stort uppvisar gemensamma drag, även om de närmare uttrycken och utformningarna varierar. I besluten används 2 kap 2 och 3, samt 7 §§ mest. De flesta kommuner kräver inte uttryckligen redovisning av efterlevnaden av hänsynsreglerna, men anmälningsformulären innehåller generellt krav på redovisning av t.ex. lokalisering, miljörisker och deras hantering, samt olika typer av resurshushållning.

I intervjustudien berättar tillsynshandläggarna att de ofta möter kommentarer – inte minst från verksamhetsutövarhåll – om att olika kommuner gör olika. Tillsynshandläggarna kan dock inte säkert säga om detta stämmer. En allmän bedömning som de intervjuade framför är att olika kommuner arbetar på varierande sätt, och att de kan ha olika angreppssätt i sin tillsyn. Detta beror på kommunens storlek och resurser men också tillsynsmyndigheternas ”kultur” och erfarenheter. En vanlig uppfattning och förhoppning är däremot den att tolkningen och tillämpningen av hänsynsreglerna i grunden är ganska likartad, trots det vida tolkningsutrymme som hänsynsreglernas medger. I några fall vittnas om tillfällen där de intervjuade tillsynsmyndigheterna jämfört olika kommuners och handläggares rättsliga bedömningar på utvalda rättsområden eller för företag med verksamhet i olika kommuner. Det kan handla om tillsynsprojekt eller mer specifik jämförelse av tillsynskraven på en viss verksamhetsutövare som framfört kritik. I dessa fall berättar de intervjuade tillsynshandläggarna att de kommit till slutsatsen att bedömningarna trots kritiken ändå varit likartade. Det framstår alltså fortfarande som något oklart om och hur tillsynsmyndigheterna faktiskt tillämpar miljöbalkens regler olika. I vidare diskussion inom ramen för intervjuerna framförs dock vissa utmaningar gällande skälighetsbedömningar. Det kan vara svårt för tillsynsmyndigheterna att veta vad som gäller som skälig kravnivå enligt hänsynsreglerna, eftersom de är så allmänt formulerade. Dessa utmaningar kan ju också leda till att olika långtgående krav ställs i olika kommuner, och att politiska intressen och påtryckningar kan medföra glidningar i detta avseende.

6.3. Behov av vägledning för större genomslag för hänsynsreglerna i tillsynens praktiska verklighet?

Syftet med undersökningen har varit att öka kunskaperna om tillämpningen av hänsynsreglerna i tillsynen, med målet att använda resultaten som underlag för utveckling av Naturvårdsverkets vägledning till operativa tillsynsmyndigheter, men också för att identifiera behov av andra kompetenshöjande insatser.

Som utgångspunkt verkar det som att tillsynsmyndigheter egentligen inte saknat vägledning gällande miljöbalkens hänsynsregler. Hänsynsreglerna är flexibla och medger brett tolkningsutrymme och orsakar därför inte några större tillämpningsproblem. Denna flexibilitet uppskattas i tillsynen även om det framhålls att det ibland kan vara svårt att veta hur långt man kan gå i sin rimliga tolkning och tillämpning. Därför noteras ändå ett visst behov av vägledning. Det framförs bland annat att man genom bättre vägledning skulle kunna säkerställa jämnare nivå av krav mellan olika kommuner. Idag menar vissa av de intervjuade att ambitionsnivån i tolkning och tillämpning av hänsynsreglerna blir beroende av bland annat kommunens storlek och politiska inriktning. Det framhålls också att en osäkerhet i hänsynsreglernas tillämpning kan leda till försiktighet i bedömningarna – kanske för stor försiktighet. Av detta kan noteras att bra vägledning ändå bedöms kunna bidra till större genomslag för hänsynsreglerna i tillsynen.

Den vägledning som tillsynen efterfrågar är vägledning i form av konkreta exempel på när – i vilka situationer – man kan tillämpa hänsynsreglerna, hur långt man kan gå för att ställa rimliga krav enligt hänsynsreglerna, i ljuset av miljömålen. I något fall betonas dock att man inte vill att vägledning detaljstyr för mycket, då detta skulle äventyra den viktiga flexibilitet som hänsynsreglerna erbjuder.

Det vägledningsbehov som framhålls mest av tillsynsmyndigheterna är alltså praktiskt inriktad vägledning med konkreta exempel på när och hur man tillämpar hänsynsreglerna. Ett gott exempel som framhålls är en vägledning kopplad till hushållningsreglerna, vilken tillhandahölls inom ramen för en utbildning på området. Denna upplevdes som konkret och praktiskt användbar. Dessa synpunkter tangerar också resultaten gällande tillämpningen av hänsynsreglerna i anmälningsärenden idag, liksom redan Miljöbalkskommitténs slutsatser i tidigare undersökningar. Tillsynsmyndigheterna betonar här vikten av konkretion och praktisk pedagogisk utformning av tillsynen. De menar att verksamhetsutövarna bättre kan ta till sig sådan tillsyn och att det i sin tur leder till – vad som får tolkas som – bättre acceptans hos verksamhetsutövarna och bättre resultat och måluppfyllnad av tillsynen.

Det kan också noteras att ett par av de intervjuade tillsynshandläggarna även reflekterar över vikten av att föra en förnyad principiell diskussion gällande hänsynsreglerna. De säger att det finns en risk i att man som

tillsynare fastnar i detaljer och branschstandarder och att det kan vara nyttigt att lyfta blicken och reflektera mer över skälighet och målstyrning.

Andra former av vägledning än handböcker och liknande vägledningsdokument kan vara värdefulla i detta sammanhang. De intervjuade tillsynshandläggarna lyfter både sedvanliga tillsynsvägledningsträffar som andra formella och informella samverkans- och diskussionsforum och talar om relevant förbättringspotential i dessa vägledningsforum. Också fortbildningsmöjligheter med mer fokus på hänsynsreglerna påtalas. Det anges att hänsynsreglerna idag är ganska osynliga i dessa sammanhang, där man ofta – liksom i tillsynen – ofta har ett mer praktiskt angreppssätt. Ämnena här handlar ofta om specialregleringar och specifika branscher. Här skulle hänsynsreglernas tillämpning och funktion tydligare kunna lyftas och integreras. Också här lyfts förslag på att lyfta och diskutera konkreta tillämpningsexempel i gemensamma workshops eller liknande. Möjligheten att på så vis diskutera tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna anges av någon av de intervjuade tillsynshandläggarna möjliggöra utveckling och förbättring av tillsynen – även om avsaknaden av sådan diskussion idag inte kan sägas hindra den dagliga tillsynsverksamheten. Gemensamma diskussioner och utbildningar ses också av tillsynsmyndigheterna som positiva för att säkerställa enhetliga bedömningar.

7. Källförteckning

Prop. 1997/98:45 Miljöbalk

SOU 2002:50 Miljöbalken under utveckling. Ett principbetänkande

SOU 2004:37 Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler

Naturvårdsverket, Operativ tillsyn, Handbok 2001:4

SKL, Kommungruppsindelning 2017. Omarbetning av Sveriges kommuner och landstings kommungruppsindelning, 2016-11-21.

<http://www.naturvardsverket.se/upload/kalendarium/Dokumentation/2017/Miljobalksdagarna2017/777-forslag-for-en-bättre-miljobalk.sammanfattning.pdf>.

8. Bilagor

Bilaga 1 – Sammanställning beslut

Kommun 1

Beslutsdatum: 2017-04-04

Verksamhet: ny biltvättsanläggning.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering till beslut:

Samhällsbyggnadsnämnden ska enligt 2 kapitlet 7 § miljöbalken göra en rimlighetsavvägning innan krav på åtgärder ställs. Vid bedömningen ska särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. Samhällsbyggnadsnämnden anser inte att det är orimligt att i detta ärende ställa de krav som beslutet ovan innebär.

Hänvisning till lagrum: 2 kap. 3 § miljöbalken.

Beslutsdatum: 2017-02-08

Verksamhet: Anläggning för gjutning.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering till beslut:

Samhällsbyggnadsnämnden ska enligt 2 kapitlet 7 § miljöbalken göra en rimlighetsavvägning innan krav på åtgärder ställs. Vid bedömningen ska särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. Samhällsbyggnadsnämnden anser inte att det är orimligt att i detta ärende ställa de krav som beslutet ovan innebär. Enligt 2 kap. 3 § skall alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd, utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte skall vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik. Dessa försiktighetsmått skall vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Lagrum: nej.

Beslutsdatum: 2016-11-21.

Verksamhet: Mellanlagring av farligt avfall.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering till beslut:

Samhällsbyggnadsnämnden ska enligt 2 kapitlet 7 § miljöbalken göra en rimlighetsavvägning innan krav på åtgärder ställs. Vid bedömningen ska särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. Samhällsbyggnadsnämnden anser inte att det är orimligt att i detta ärende ställa de krav som beslutet ovan innebär.

Enligt 2 kap. 3 § skall alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd, utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begräns-

ningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte skall vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik. Dessa försiktighetsmått skall vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Lagrum: nej.

Beslutsdatum: 2016-05-24

Verksamhet: Installation av fem formsprutningsmaskiner.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering till beslut: Samhällsbyggnadsnämnden ska enligt 2 kapitlet 7 § miljöbalken göra en rimlighetsavvägning innan krav på åtgärder ställs. Vid bedömningen ska särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. Samhällsbyggnadsnämnden anser inte att det är orimligt att i detta ärende ställa de krav som beslutet ovan innebär.

Lagrum: 2 kap. 3 § miljöbalken

Beslutsdatum: 2016-04-06

Verksamhet: Tillverkning av formsprutade plastdetaljer på ny fastighet.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering till beslut: Samhällsbyggnadsnämnden ska enligt 2 kapitlet 7 § miljöbalken göra en rimlighetsavvägning innan krav på åtgärder ställs. Vid bedömningen ska särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. Samhällsbyggnadsnämnden anser inte att det är orimligt att i detta ärende ställa de krav som beslutet ovan innebär.

Lagrum: 2 kap. 3 § miljöbalken.

Kommun 2

Beslutsdatum: 2017-05-10

Verksamhet: Racingverksamhet.

Beslut: Ej medgiven dispens. Dock: ej ny verksamhet.

Motivering: Tidigare beslut fastslaget av Mark- och miljödomstolen. Inga nya omständigheter som föranleder avsteg från tidigare bedömning.

Lagrum: 26 kap. 9 § miljöbalken.

Beslutsdatum: 2017-05-12

Verksamhet: Blästring av fasad.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Tillräckliga åtgärder vidtas (i kombination med försiktighetsmått) att minimera miljöpåverkan. Alternativa åtgärder vore orimliga.

Lagrum: 2 kap. 2 § miljöbalken, 2 kap. 3 § miljöbalken, 2 kap. 7 § miljöbalken. 26 kap. 9 § miljöbalken.

Beslutsdatum: 2017-05-23

Verksamhet:

Beslut: Ok med ändring i enlighet med anmälan. Dock: ej ny verksamhet.

Motivering: Skäligt att använda avställda tungdragare.

Lagrum: Nej.

Kommun 3

Beslutsdatum: 2013-08-06

Verksamhet: Skrotverksamhet.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Anser att den planerade verksamheten inte strider mot miljöbalkens mål och tillåtlighetsregler under förutsättning att verksamheten bedrivs i enlighet med anmälan och försiktighetsmåten i detta beslut. Genomgång av 2 kap. miljöbalken. Utförlig och med flera hänvisningar till hänsynsreglerna.

Lagstöd: I beslutet. 26 kap. 9 § miljöbalken med hänvisning till 2 kap. 2, 3, 4, 5, 7 och 8 §§ miljöbalken.

Beslutsdatum: 2014-03-14

Verksamhet: Betongtillverkning.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Ja, under Bedömning.

Lagstöd: I beslutet. 26 kap. 9 § med hänvisning till 2 kap. 1, 2, 3, 4 och 7 §§ miljöbalken.

Beslutsdatum: 2014-08-07

Verksamhet: Provisorisk tvättanläggning för bussar.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Ja, under Bedömning och under Laghänvisning.

Lagstöd: I beslutet. 26 kap. 9 § med hänvisning till 2 kap. 2, 3 och 7 §§.

Dessutom: laghänvisning, med utförlig genomgång av hur verksamheten förhåller sig till bestämmelserna.

Beslutsdatum: 2015-11-23

Verksamhet: Bensinstation.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Ja, under Bedömning och Motivering. Hänvisning till hänsynsreglerna och vad försiktighetsmåten syftar till i förhållande till dessa.

Lagstöd: I beslutet. 26 kap. 9 § med hänvisning till 2 kap. 2, 3, 7 och 8 §§.

Beslutsdatum: 2015-06-06

Verksamhet:?

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Ja, under Motivering. Hänvisning till hänsynsreglerna, inkl. 2 kap. 5 §.

Lagstöd: I beslutet. 26 kap. 9 med hänvisning till 2 kap. 2, 3, 7 och 8 §§.

Kommun 4

Beslutsdatum: 2017-01-19

Verksamhet: Insamling av metallavfall.

Motivering: Miljöförbundet bedömer att [VU] kan bedriva sin verksamhet utan risk för människors hälsa och miljön, om den utförs i enlighet med inlämnade handlingar och att de redovisade försiktighetsmåten följs.

Lagstöd: Enligt 26 kap 9 § miljöbalken får miljönämnden meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska efterlevas.

Enligt 2 kap 2 § miljöbalken ska alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. (kunskapsprincipen)

Enligt 2 kap 3 § miljöbalken ska alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iakttä de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte ska vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik.

Dessa försiktighetsmått ska användas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. (försiktighetsprincipen).

Enligt 2 kap 5 § ska alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna att

1. minska mängden avfall,
2. minska mängden skadliga ämnen i material och produkter,
3. minska de negativa effekterna av avfall, och
4. återvinna avfall.

I första hand ska förnybara energikällor användas.

Enligt 2 kap 7 § miljöbalken ska kraven gälla i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder (rimlighetsavvägning).

Beslutsdatum: 2017-05-03

Verksamhet: Anläggning för lagring och sortering av avfall.

Motivering till beslut: Miljöförbundet bedömer att [VU] kan bedriva verksamheten på [fastigheten] med ovanstående försiktighetsmått utan risk för människors hälsa och miljön.

Lagstöd: Enligt 2 kap 2 § miljöbalken ska alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.

Enligt 2 kap 3 § miljöbalken ska alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iakttä de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte ska vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik. Dessa försiktighetsmått ska användas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Enligt 2 kap 7 § miljöbalken gäller kraven i 2–3 §§ ovan i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. Trots första stycket ska de krav ställas som behövs för att följa en miljökvalitetsnorm som avses i miljöbalkens 5 kap. 2 § första stycket 1.

Beslutsdatum: 2017-04-24.

Verksamhet: Lagring och sortering av icke-farligt avfall.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Miljöförbundet bedömer att [VU] kan bedriva verksamhet på [fastigheten] med ovanstående försiktighetsmått utan risk för människors hälsa eller miljön.

Lagstöd: 2 kap. 2 § miljöbalken (kunskapsprincipen), 2 kap. 3 § miljöbalken (försiktighetsprincipen), 2 kap. 7 § miljöbalken (rimlighetsavvägning).

Beslutsdatum: 2017-05-16

Verksamhet: Återvinning av icke-farligt avfall.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Miljöförbundet bedömer att [VU] kan bedriva verksamheten, enligt anmälan och vad som i övrigt framkommit i ärenden samt enligt de försiktighetsmått som anges i detta beslut, på den aktuella fastigheten utan risk för människors hälsa och miljön.

Lagstöd: 2 kap. 2 § miljöbalken (kunskapsprincipen), 2 kap. 3 § miljöbalken (försiktighetsprincipen), 2 kap. 7 § miljöbalken (rimlighetsavvägning).

Beslutsdatum: 2017-05-16

Verksamhet: Lagring av icke-farligt avfall.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Miljöförbundet bedömer att [VU] kan [bedriva verksamheten] på [fastigheten] utan risk för människors hälsa och miljön.

Lagstöd: 2 kap. 2 § miljöbalken (kunskapsprincipen), 2 kap. 3 § miljöbalken (försiktighetsprincipen), 2 kap. 7 § miljöbalken (rimlighetsavvägning).

Kommun 5

Beslutsdatum: 2017-03-20

Verksamhet: Bensinstation.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: nej.

Lagstöd: nej.

Beslutsdatum: 2017-02-14

Verksamhet: Husbehovstäkt.

Beslut: Ok.

Motivering: Kortfattad, under Överväganden.

Lagstöd: 26 kap. 9 och 19 §§ miljöbalken och med hänvisning till 2 kap. 2 § miljöbalken.

Beslutsdatum: 2016-12-08

Verksamhet: Bensinstation.

Beslut: Ok i enlighet med anmälan.

Motivering: nej.

Lagstöd: nej.

Beslutsdatum: 2016-08-31

Verksamhet: Bilskrot.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Kort under Överväganden.

Lagstöd: 26 kap. 9 § samt 2 kap. 2 § miljöbalken. Även i beslutet: 2 kap. 3 § miljöbalken och 27 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Beslutsdatum: 2015-08-13

Verksamhet: Värmebehandling av stålprodukter.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Under Överväganden.

Lagstöd: 26 kap. 9 § miljöbalken, 27 § förordningen, 2 kap. 3 § miljöbalken.

Beslutsdatum: 2015-03-27

Verksamhet: Mellanlagring och hantering av returträ.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Under Överväganden.

Lagstöd: 26 kap. 9 § miljöbalken med hänvisning till 2 kap. 3 § miljöbalken.

Beslutsdatum: 2016-03-23

Verksamhet: Värmeverk.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Under Överväganden.

Lagstöd: 2 kap. 2 och 3 §§ miljöbalken m.m.

Kommun 6

Beslutsdatum: 2014-04-22

Verksamhet: Återvinning av byggmaterial

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Ingen. Under rubriken ”Bedömning” återfinns: I nuläget kan [VU] etablera sig under förutsättning att de uppfyller förelagda villkor.

Lagstöd: 26 kap. 9 §

Beslutsdatum: 2014-06-16

Verksamhet: Krossning och sortering av bergmassor och grus (åsmaterial).

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Bör utreda buller och damning.

Lagstöd: 26 kap. 9 § miljöbalken.

Beslutsdatum: 2014-06-16.

Verksamhet: Mellanlagring av åsmaterial.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Bör utreda buller och ”damning”. Ingen redovisning av påverkan på grundvattnet.

Lagstöd: 26 kap. 9 § miljöbalken.

Beslutsdatum: 2012-04-24

Verksamhet: Framgår ej.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Ingen.

Lagstöd: Inget.

Beslutsdatum: 2014-12-09

Verksamhet: Tillfällig krossverksamhet.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering:

Bygg- och miljönämndens beslut motiveras med att:

- verksamheten är av tillfällig art och pågår under vardagar i drygt två månader.
- verksamheten sker under vinterhalvåret då allmänheten inte idkar uteliv i samma utsträckning som under sommaren.
- eftersom det är fråga om krossning av berg som är utsprängt på platsen skulle det innebära stora fördyringar, kraftigt ökade transporter och eventuella förseningar att utföra krossningen på lämpligare plats från bullersynpunkt.

Lagstöd: 26 kap. 9 § miljöbalken (framgår endast i rubriken)

Kommun 7

Beslutsdatum: 2016-06-02

Verksamhet: Manuell sprutlackering av fordon.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.
Motivering: Någorlunda utförlig, under ”Bedömning”.
Lagstöd: 2 kap. 3, 7 §§ och 26 kap. 9 § miljöbalken.

Beslutsdatum: 2016-06-09
Verksamhet: Installation av pelletspanna.
Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.
Motivering: Ingen.
Lagstöd: 26 kap. 9 § miljöbalken, 27 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, 21 kap. 8 § miljöprövningsförordningen

Beslutsdatum: 2017-04-13
Verksamhet: Uppläggning av schaktmassor.
Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.
Motivering: Ingen.
Lagstöd: I beslutet, föreläggande med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken och 27 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Beslutsdatum: 2017-02-21
Verksamhet: Uppläggning av schaktmassor
Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått
Motivering: Ingen, möjligtvis under Utredning.
Lagstöd: I beslutet, föreläggande med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken och 27 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Beslutsdatum: 2017-03-21
Verksamhet: Uppläggning av schaktmassor.
Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.
Motivering: Ingen.
Lagstöd: I beslutet, föreläggande med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken och 27 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Beslutsdatum: 2017-02-10
Verksamhet: Lagring av asfalt.
Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.
Motivering: Ingen.
Lagstöd: 26 kap. 9 § miljöbalken och 27 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Kommun 8

Beslutsdatum: 2016-09-20
Verksamhet: Anläggning för förbränning.
Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.
Motivering: Ja, utförlig under Bedömning och skäl till beslut.
Lagstöd: 2 kap. 2–7 §§ och 26 kap. 9 § miljöbalken samt 27 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Beslutsdatum: 2016-09-05

Verksamhet: Krossning av berg.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Kortfattad under Bedömning och skäl till beslut.

Lagstöd: 2 kap. 2–7 §§ och 26 kap. 9 § miljöbalken samt 27 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Beslutsdatum: 2017-05-11

Verksamhet: Försäljning och reparation av båtar.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Inget att erinra om förelagda åtgärder vidtas.

Lagstöd: 2 kap. 2–7 §§ och 26 kap. 9 § miljöbalken samt 27 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Beslutsdatum: 2016-12-02

Verksamhet: Tillverkning av betong.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Kortfattad under Bedömning och skäl till beslut.

Lagstöd: 2 kap. 2–7 §§ och 26 kap. 9 § miljöbalken samt 27 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Beslutsdatum: 2017-03-15

Verksamhet: Lagring samt mekanisk bearbetning av icke-farligt avfall.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Någorlunda utförlig under Bedömning och skäl till beslut.

Lagstöd: 2 kap. 2–7 §§ och 26 kap. 9 § miljöbalken samt 27 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Kommun 9

Beslutsdatum: 2016-06-01

Verksamhet: Produktion av additiv till smörjmedel samt smörjmedel

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Ja, under ”Bedömning”.

Lagstöd: 26 kap. 9 § miljöbalken, 2 kap. 2 och 3 §§ miljöbalken, 27 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, 12 kap. 10 § punkt 5 miljöprövningsförordningen.

Beslutsdatum: 2016-05-24

Verksamhet: Krossning av sprängsten.

Beslut: Ingen åtgärd.

Motivering: Verksamheten kan bedrivas i enlighet med anmälan.

Lagstöd: nej.

Beslutsdatum: 2016-08-22

Verksamhet: Användning för anläggningsändamål av avfall.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Verksamheten kan bedrivas i enlighet med anmälan, förutsatt att betongen inte är förorenad. Försiktighetsmått för att undvika förorenad betong.

Lagstöd: 26 kap. 9 § miljöbalken, 2 kap. 2, 3 och 7 §§ miljöbalken, 27 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Beslutsdatum: 2016-10-04

Verksamhet: Användning av avfall för anläggningsändamål.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Ja, under bedömning.

Lagstöd: 26 kap. 9 och 21 §§ miljöbalken, 27 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Beslutsdatum: 2017-04-19

Verksamhet: Återvinning av icke-farligt avfall för anläggningsändamål på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten, om föroreningsrisken är ringa.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Ja, under ”Motiv för beslut”. Bedömer att den anmälda verksamheten kan genomföras utan att risk för olägenheter för människors hälsa eller miljön uppstår, förutsatt att försiktighetsmått vidtas.

Lagstöd: 26 kap. 9 §, 9 kap. 6 § c, 2 kap. 2, 3 och 7 §§ miljöbalken. 27 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Kommun 10

Beslutsdatum: 2015-05-18

Verksamhet: Användning av avfall för anläggningsändamål.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Ja, under Skäl för beslutet. Varje försiktighetsmått motiveras.

Lagstöd: I beslutet. 2 kap. 2, 3 och 7 §§, 15 kap. 26 och 30 §§ samt 26 kap. 9, 19, 21 och 22 §§ miljöbalken.

Beslutsdatum: 2016-11-18

Verksamhet: Fordonstvätt.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Ja, under Motivering. Även 2 kap. 7 § miljöbalken.

Lagstöd: 26 kap. 9, 19, 21 och 22 §§ miljöbalken och med hänvisning till 2 kap. 2, 3 och 7 §§ samt 9 kap. 7 § miljöbalken.

Beslutsdatum: 2016-07-11

Verksamhet: Mellanlagring, sortering och mekanisk bearbetning av avfall.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Ja, under Motiv till beslut, punkt för punkt.

Lagstöd: I beslutet. 2 kap. 2, 3 och 7 §§, 15 kap. 26 och 30 §§ samt 26 kap. 9, 19, 21 och 22 §§ miljöbalken.

Beslutsdatum: 2017-02-26

Verksamhet: Fordonstvätt.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Ja, under Motivering. Hänvisning till 2 kap. 7 § miljöbalken.

Lagstöd: 26 kap. 9, 19, 21 och 22 §§ miljöbalken och med hänvisning till 2 kap. 2, 3 och 7 §§ samt 9 kap. 7 § miljöbalken.

Beslutsdatum: 2017-05-09

Verksamhet: Lagring av farligt avfall.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Ja, under Bedömning, punkt för punkt.

Lagstöd: 2 kap. 2 och 7 §§ miljöbalken samt 26 kap. 9, 19 och 21 §§ miljöbalken.

Kommun 11

Beslutsdatum: 2016-02-15

Verksamhet: Terrängkörning.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Hänvisning till ett antal lagrum.

Lagstöd: Under Motivering. 1 kap. 2 och 8 §§ miljöbalken (ska vara 2 kap.), 2 kap. MB, Försiktighetsprinciperna.

Beslutsdatum: 2017-02-13

Verksamhet: Flytt av verksamhet.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Nja... Under bakgrund och sammanfattning.

Lagstöd: Ja, i beslutet: med stöd av 26 kap. 9 och 19 §§ miljöbalken och med hänvisning till 2 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken.

Beslutsdatum: 2016-02-15

Verksamhet: Terrängkörning.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Hänvisning till ett antal lagrum.

Lagstöd: Under Motivering. 1 kap. 2 och 8 §§ miljöbalken (ska vara 2 kap.), 2 kap. MB, Försiktighetsprinciperna.

Beslutsdatum: 2016-02-15

Verksamhet: Terrängkörning.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Hänvisning till ett antal lagrum.

Lagstöd: Under Motivering. 1 kap. 2 och 8 §§ miljöbalken (ska vara 2 kap.), 2 kap. MB, Försiktighetsprinciperna.

Beslutsdatum: 2016-09-19

Verksamhet: Mellanlagring av massor.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: nej.

Lagstöd: nej.

Kommun 12

Beslutsdatum: 2016-03-29

Verksamhet: Krossning av grus och berg.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Ja, under Skäl för beslut. Kortfattat.

Lagstöd: 26 kap. 9 § miljöbalken och 27 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt med hänvisning till 2 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken.

Beslutsdatum: 2017-03-10

Verksamhet: Sortering eller krossning av berg, naturgrus eller andra jordarter.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Ja, under Skäl för beslut. Kortfattat.

Lagstöd: 26 kap. 9 § miljöbalken och 27 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt med hänvisning till 2 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken.

Beslutsdatum: 2017-05-04

Verksamhet: Manuell fordonstvätt.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Under Skäl för beslut. Miljökontoret gör bedömningen att om lämpliga försiktighetsmått vidtas kommer verksamheten inte att medföra sådana störningar att den inte kan godtas från miljö- och hälsoskyddssynpunkt.

Lagstöd: 26 kap. 9 och 26 §§ miljöbalken och 27 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd med hänvisning till 2 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken.

Beslutsdatum: 2017-01-31

Verksamhet: Mellanlagring av asfalt.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Under Skäl för beslut. Miljökontoret gör bedömningen att om lämpliga försiktighetsmått vidtas kommer verksamheten inte att medföra sådana störningar att den inte kan godtas från miljö- och hälsoskyddssynpunkt.

Lagstöd: 26 kap. 9 och 26 §§ miljöbalken och 27 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd med hänvisning till 2 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken.

Beslutsdatum: 2017-05-22

Verksamhet: Drivmedelsförsäljning

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Under Skäl för beslut. Miljökontoret gör bedömningen att om lämpliga försiktighetsmått vidtas kommer verksamheten inte att medföra sådana störningar att den inte kan godtas från miljö- och hälsoskyddssynpunkt.

Lagstöd: 26 kap. 9 och 26 §§ miljöbalken och 27 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd med hänvisning till 2 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken.

Kommun 13

Beslutsdatum: 2015-02-18

Verksamhet: Mellanlagring och bearbetning av avfall.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Ja, bl.a. med hänvisning till 2 kap. 2 och 3 §§ miljöbalken.

Lagstöd: I beslutet. Fattat med stöd av 26 kap. 9 § och 2 kap. 2, 3 och 7 §§ miljöbalken samt med hänvisning till 1 kap. 11 § miljöprövningsförordningen.

Beslutsdatum: 2015-07-21

Verksamhet: Biobränsleeldad fjärrvärmeanläggning.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Ja, dock kortfattad.

Lagstöd: I beslutet. Fattat med stöd av 26 kap. 9 §, 2 kap. 2–7 §§ miljöbalken samt med hänvisning till 25 e § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Beslutsdatum: 2016-05-10

Verksamhet: Användning av rivningsmassor för anläggningsändamål.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Ja, kortfattad.

Lagstöd: I beslutet. Fattat med stöd av 26 kap. 9 och 26 §§ samt 2 kap. 2–7 §§ miljöbalken.

Beslutsdatum: 2015-10-20

Verksamhet: Installation och drift av automatstation för drivmedel.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått och skyddsåtgärder.

Motivering: Ja, bl.a. med hänvisning till 2 kap. 3 § miljöbalken.

Lagstöd: I beslutet. Fattat med stöd av 26 kap. 9 § samt 2 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken.

Beslutsdatum: 2017-05-16

Verksamhet: Djupborrning och testutvinning.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Ja, utförlig med hänvisning till bl.a. 2 kap. 2 och 3 §§ miljöbalken.

Lagstöd: Ja, i beslutet. Fattat med stöd av 26 kap. 9 § samt 2 kap. 2, 3 och 7 §§ miljöbalken.

Kommun 14

Beslutsdatum: 2016-04-26

Verksamhet: Tillfällig krossverksamhet.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Ja, dock kortfattat.

Lagstöd: 2 kap. 2 och 3 §§ samt 26 kap. 9 § miljöbalken.

Beslutsdatum: 2016-05-31

Verksamhet: Trädgårdsavfallsmottagning.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Ja, bl.a. med hänvisning till 2 kap. 3 § miljöbalken.

Lagstöd: 26 kap. 9 och 19 §§ samt 2 kap. 3 § miljöbalken. 27 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Beslutsdatum: 2017-02-03

Verksamhet: Uppodling av skogsmark för produktion, foder, livsmedel eller annan liknande jordbruksproduktion.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Uppgifter i anmälningshandlingarna tillräckliga.

Lagstöd: I beslutet. Fattat med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken och 2 kap. 4 § miljöprövningsförordningen.

Beslutsdatum: 2016-11-23

Verksamhet: Uppläggning av muddermassor.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Kortfattad med hänvisning till 2 kap. 2–3 §§ miljöbalken.

Lagstöd: I beslutet. Fattat med stöd av 2 kap. 2–3 §§, 9 kap. 6 § och 26 kap. 9 § miljöbalken.

Beslutsdatum: 2017-05-26

Verksamhet: Förbränningsanläggning.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Ja, punkt för punkt med hänvisning till bl.a. 2 kap. 5 § miljöbalken.

Lagstöd: 2 kap. 2, 3 och 5 §§ samt 26 kap. 9 och 21 §§ miljöbalken. 27 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Kommun15

Beslutsdatum: 2017-05-15

Verksamhet: Skrotning av bilar.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått och skyddsåtgärder.

Motivering: nej.

Lagstöd: I beslutet. Fattat med stöd av 26 kap. 9 § jämförd med 2 kap. 2–3 §§ miljöbalken.

Beslutsdatum: 2013-11-25

Verksamhet: Halkbana.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått och skyddsåtgärder.

Motivering: nej.

Lagstöd: I beslutet. Fattat med stöd av 26 kap. 9 och 19 §§ jämförd med 2 kap. 2–6 §§ och med avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken.

Beslutsdatum: 2016-09-21

Verksamhet: Mellanlagring av avfall.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått och skyddsåtgärder.

Motivering: nej.

Lagstöd: I beslutet. Fattat med stöd av 26 kap. 9 § jämförd med 2 kap. 2 och 3 §§ miljöbalken.

Beslutsdatum: 2014-04-02

Verksamhet: Tillverkning av marksten/plattor/murar i betong.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått och skyddsåtgärder.

Motivering: nej.

Lagstöd: I beslutet. Fattat med stöd av 26 kap. 9 och 19 §§ jämförd med 2 kap. 2–6 §§ miljöbalken och med avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken.

Beslutsdatum: 2015-01-28

Verksamhet: Asfaltverk.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått och skyddsåtgärder.

Motivering: nej.

Lagstöd: I beslutet. Fattat med stöd av 26 kap. 9 och 19 §§ jämförd med 2 kap. 2–6 §§ och med avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken.

Kommun 16

Beslutsdatum: 2016-04-11

Verksamhet: Anläggning där det per kalenderår hanteras mer än 1 000 kubikmeter flytande motorbränsle (verksamhetskod 50.20)

Beslut: Ingen åtgärd

Motivering: Under förutsättning att verksamheten kommer att bedrivas i enlighet med insända anmälningshandlingar har nämnden inga synpunkter på verksamheten.

Lagstöd: I beslutet, som anges fattas med stöd av 0 kap 6 § miljöbalken och 27 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. I beskrivning av ärende och skäl för beslutet också hänvisning till regler om tillståndsplikt i MB och miljöprövningsförordningen (2013:251). I övrig information noteras egenkontrollförordningen.

Beslutsdatum: 2016-09-13

Verksamhet: Mellanlagring avfall (verksamhetskod 90.40)

Beslut: Ingen åtgärd

Motivering: Företaget har i anmälan inkl. kompletteringar redovisat tillräckliga uppgifter om hur verksamheten kommer bedrivas. Enligt avfallsförordningen är verksamheten skyldig att föra anteckningar över uppkommet avfall (infogar information om denna skyldighet enligt 54 § avfallsförordningen, under rubriken ”Övriga upplysningar”). Miljö- och konsumentnämnden anser att anmälan innehåller tillräckliga uppgifter och att den inte föranleder någon åtgärd.

Lagstöd: I beslutet, som anges fattas med stöd av 0 kap 6 § miljöbalken och 27 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. I beskrivning av ärende och skäl för beslutet också hänvisning till regler om tillståndsplikt i MB och miljöprövningsförordningen (2013:251). I övrig information noteras egenkontrollförordningen.

Beslutsdatum: 2015-08-17

Verksamhet: Smådjurskrematorium (verksamhetskod 90.231)

Beslut: Föreläggande om skyddsåtgärder

Motivering: Enligt 2 kap 2 § miljöbalken: Uppfyller grundläggande krav på kunskap eftersom bedrivit motsvarande verksamhet i annan kommun. Skulle en olägenhet uppstå ligger det på verksamheten att utreda hur den har uppstått och på vilket sätt den kan avhjälpas. Detta sker i samråd med tillsynsmyndigheten. Nämnden bedömer vidare att verksamheten är så pass omfattande och teknisk avancerad att ett kontrollprogram behövs. I anmälan finns en kontrollplan bifogad, som är fastställd för verksamheten, då den låg på annan ort. Nämnden påtalar att en reviderad version som är anpassad för den nya verksamheten behövs. Enligt 2 kap 6 § första stycket, miljöbalken: Platsen där anläggningen ska byggas ligger nästan en kilometer från närmaste boende. I Boverkets allmänna råd 1995:5 ”Bättre plats för arbete” rekommenderas minsta skyddsavstånd på 500 meter mellan en anläggning för avfallsförbränning och närmaste grannar, något som här uppfylls med god marginal. Nämnden anser därför att platsen lämpar sig för ändamålet.

Hänvisar dessutom till att Jordbruksverket kommer att tillståndspröva verksamheten och ställa krav utifrån EG-förordningar om hantering av animaliska biprodukter. Nämnden väljer därför att i nuläget inte föreskriva om tekniska villkor för förbränningen. De anser ändå ett allmänt villkor om att anläggningen ska skötas och övervakas så att driften blir optimal motiverad. Dessutom särskilt villkor om vad som får förbrännas eftersom

anläggningen anpassats för förbränning av endast hela djurkadaver. Därtill hänvisas till maxvolym för förbränning över ett år för den aktuella klassificeringen. Noterar att godkänd avloppsanläggning kräver separat tillstånd från nämnden.

Lagstöd: I beslutet, som fattas med stöd av 26 kap 9, 19 §§ samt 2 kap 2, 3, 6 och 7 §§ miljöbalken, ”med tillhörande författningar”. I beslutsmotiveringen MB 2 kap 2 § och 2 kap 6 §, men även till Boverkets allmänna råd 1995:5. I beskrivning av ärende och skäl för beslutet också hänvisning till regler om tillståndsplikt i MB och miljöprövningsförordningen (2013:251). I övrig information noteras egenkontrollförordningen.

Beslutsdatum: 2016-03-07

Verksamhet: Avloppsanläggning camping, mer än 200 pe (verksamhetskod 90.20)

Beslut: Föreläggande om skyddsåtgärder, med villkor gällande avloppsanläggning och att inte får tas i bruk förrän inspektion av nämnden.

Motivering: WC-vatten kommer att anslutas till markbädden, med utlopp 200 m från badplats och i närheten av Natura 2000-område. Innebär ökad näringsbelastning och om inte renas tillräckligt risk för bakteriespridning. Avloppsanläggningen ska därför klara hög skyddsnivå för miljöskyddet, dvs 90 % rening av fosfor och 50 % rening av kväve, samt därutöver klara av att rena bakterier för att badvattnet ska klassas som tjänligt.

För att kontrollera att reningskraven klaras behöver det ske provtagning av avloppsvattnet i/efter markbädden - för att det ska vara möjligt att kontrollera reningen. Provtagning 2 ggr under badsäsongen och då campinganläggningen används. Förutsättningar för lokalisering har diskuterats med fastighetskontoret. Lst har yttrat sig: anläggningens reningsgrad uppfyller kraven på hög skyddsnivå, riskerar inte att på betydande sätt påverka miljön i Natura 2000-områdena.

Lagstöd: Beslutet, som fattas med stöd av 26 kap 9 § samt 2 kap 2, 3, 7 § miljöbalken. I skälen för beslutet I beskrivning av ärende och skäl för beslutet också hänvisning till regler om tillståndsplikt i MB och miljöprövningsförordningen (2013:251). I övrig information noteras egenkontrollförordningen.

Beslutsdatum: 2017-05-03

Verksamhet: Biltvätt

Beslut: Föreläggande av försiktighetsåtgärder.

Motivering: Anger riktvärden på utsläppsvärden för flera ämnen, t.ex. bly, kadmium osv, med stöd av lokala riktlinjer för Miljökrav för fordonstvättar.

Lagstöd: I beslutet. 26 kap. 9 § samt 2 kap. 3, 7 § miljöbalken.

Kommun 17

Beslutsdatum: 2010-06-02

Verksamhet: Drivmedelsförsäljning samt automattvätt.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Mycket kort under Bakgrund anges generella syftet med de förelagda försiktighetsmåten.

Lagstöd: I beslutet. 26 kap. 9 § miljöbalken samt 2 kap. 3 § miljöbalken.

Beslutsdatum: 2003-02-26

Verksamhet: Segelflygverksamhet.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Nej. I beslutet: "För att begränsa och förhindra olägenheter ..."

Lagstöd: I beslutet. 26 kap. 9 § miljöbalken samt 2 kap. 2, 3 och 7 §§ miljöbalken.

Beslutsdatum: 2004-05-13

Verksamhet: Blästring och målningsarbeten på bro.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått och skyddsåtgärder.

Motivering: Nej.

Lagstöd: I beslutet. 26 kap. 9 § miljöbalken samt 1 kap. 2 § (ska vara 2 kap.) miljöbalken.

Beslutsdatum: 2009-08-25

Verksamhet: Drivmedelsförsäljning på bemannad station.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Nja. Under Ytterligare fakta: förelagda försiktighetsmått har till syfte att minska störningarna från anläggningen.

Lagstöd: 26 kap. 9 § miljöbalken samt 2 kap. 3 § miljöbalken.

Beslutsdatum: 2013-12-19

Verksamhet: Drivmedelförsäljning på bemannad station.

Beslut: Föreläggande om försiktighetsmått.

Motivering: Nja. Under Bakgrund: förelagda försiktighetsmått har till syfte att minska störningarna från anläggningen.

Lagstöd: 26 kap. 9 och 19 §§ miljöbalken samt 2 kap. 3 § miljöbalken.

Bilaga 2 – Sammanställning information och blanketter

Information kring hänsynsreglerna

Kommun 1

Kommun 1 har på sin hemsida information om att starta miljöfarlig verksamhet. Sidan berör främst skillnaden mellan anmälningspliktig och tillståndspliktig verksamhet. Hänsynsreglerna nämns inte.

Kommun 2

Kommun 2 har på sin hemsida information kring anmälan av miljöfarlig verksamhet. Hänsynsreglerna nämns inte.

Kommun 3

Kommun 3 har ett faktablad om de allmänna hänsynsreglerna, tillgänglig på en samlingssida med faktablad kring miljö. Där anges att alla miljökrav som ställs enligt miljöbalken bottnar i de allmänna hänsynsreglerna i andra kapitlet, och att bestämmelserna ska tillämpas i alla sammanhang där miljöbalkens bestämmelser gäller. 2 kap. 1–8 §§ miljöbalken beskrivs på en sida.

Kommun 4

Miljöförbundet (omfattande Kommun 4 och två andra kommuner) har på sin hemsida information om miljöfarlig verksamhet. En undersida behandlar anmälningsplikt och tillståndsplikt. Där framgår att de olika miljöfarliga verksamheterna klassificeras olika beroende på verksamhetens storlek och miljöpåverkan, men att alla verksamheter måste känna till ”miljöbalkens hänsynsregler och övriga bestämmelser”. På sidan finns t.ex. länkar till miljöbalken och miljöprövningsförordningen på www.notisum.se.

Kommun 5

Kommun 5 har gemensam tillsynsförvaltning med en annan kommun, på vars hemsida man återfinner information om miljöfarlig verksamhet. Sidan berör främst, i korthet, vilka verksamheter som är anmälnings- respektive tillståndspliktiga. Hänsynsreglerna nämns inte.

Kommun 6

Kommun 6 saknar information om hänsynsreglerna.

Kommun 7

Kommun 7 har på sin hemsida information om miljöfarlig verksamhet. Där beskrivs t.ex. skillnaden mellan tillståndsplikt och anmälningsplikt. Under rubriken *Vad säger lagen?* anges att det är verksamhetsutövaren som har ansvaret för att regelverk följs, samt att miljöbalken styr vad som klassas som miljöfarlig verksamhet. Hänsynsreglerna nämns inte.

Kommun 8

Kommun 8 har på sin hemsida information om miljöfarlig verksamhet. Där framgår exempel på anmälningspliktig verksamhet samt hur anmälan sker. Hänsynsreglerna nämns inte.

Kommun 9

Kommun 9 har information om miljöfarlig verksamhet på sin hemsida. Där finns bl.a. en broschyr som beskriver anmälan enligt miljöbalken. Där framgår att den som planerar att bedriva miljöfarlig verksamhet måste uppfylla miljöbalkens hänsynsregler. Vad detta innebär sammanfattas kort i fem punkter (motsvarande 2 kap. 2–6 §§ miljöbalken), dock utan explicita hänvisningar till aktuella lagrum.

Kommun 10

Kommun 10 har tagit fram skriftligt material riktad till (presumtiva) verksamhetsutövare där det ges information i fråga om miljöfarlig verksamhet. Informationen rör t.ex. anmälningsplikt för ny verksamhet, vad som händer när anmälan lämnats in, vad anmälan bör innehålla samt andra skyldigheter för verksamhetsutövaren. Hänsynsreglerna nämns inte i informationen.

Kommun 11

Kommun 11 har på sin hemsida information om miljötillsyn. Där framgår att miljö- och byggenheten har tillsyn över anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet. En undersida benämns Miljötillsyn och lagstiftning. Bland hänsynsreglerna finns där 2 kap. 2 § miljöbalken återgiven. Övriga hänsynsregler nämns inte.

Kommun 12

Kommun 12 har information om miljöfarlig verksamhet, t.ex. om anmälningsplikt och om egenkontroll. Hänsynsreglerna nämns dock inte.

Kommun 13

Kommun 13 är en del av ett miljöförbund tillsammans med en annan kommun. På denna andra kommuns hemsida finns information om miljötillsyn för företag och hushåll. På förstnämnda sida finns information om anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet. Hänsynsreglerna nämns inte.

Kommun 14

Kommun 14 har på sin hemsida information om miljöfarlig verksamhet. Under rubriken *Mer information* finns en länk till miljöprövningsförordningen och en länk till en informationssida om egenkontroll. Hänsynsreglerna nämns inte.

Kommun 15

Kommun 15 har på sin hemsida information om miljöfarlig verksamhet. I ett särskilt informationsblad kring anmälan om miljöfarlig verksamhet tillgängligt via den sidan nämns att anmälan bör innehålla en redovisning av hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken uppfylls. Hänsynsreglerna beskrivs inte närmre. Det finns en länk i informationsbladet till miljöprövningsförordningen på www.notisum.se.

Kommun 16

Kommun 16 har en broschyr kring anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet. I broschyren finns *De allmänna hänsynsreglerna* som en egen rubrik. Det framgår där vad hänsynsreglerna (i korthet) innebär. Det anges att det är viktigt för den som ska starta anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet att känna till dessa regler eftersom de gäller för verksamhetsutövaren.

Kommun 17

Kommun 17 har på sin hemsida information om miljöfarlig verksamhet. Där beskrivs t.ex. skillnaden mellan tillståndsplikt och anmälningsplikt. Hänsynsreglerna nämns inte.

Anmälningsformulär

Kommun 1

Ingenting om hänsynsreglerna.

Kommun 2

Ingenting om hänsynsreglerna.

Kommun 3

Ingenting om hänsynsreglerna.

Kommun 4

Inget uttryckligt om hänsynsreglerna.

Kommun 5

Anmälan innehåller redovisning av hänsynsreglerna.

Kommun 6

Inget uttryckligt om hänsynsreglerna.

Kommun 7

Inget uttryckligt om hänsynsreglerna.

Kommun 8

Ingenting om hänsynsreglerna.

Kommun 9

Inget uttryckligt om hänsynsreglerna. Däremot ska VU redovisa hur man hushållar med råvaror och energi samt varför vald plats är lämplig med hänsyn till människors hälsa och miljö.

Kommun 10

Inget om hänsynsreglerna. Rubriker: Allmänna uppgifter & Kontaktperson, Huvudman, Faktureringsadress, Beskrivning av verksamheten, Bilagor, Gällande beslut, Gällande råd. Lokalisering, Verksamhetsbeskrivning, Energiförbrukning, Vattenförbrukning, Driftstörningar och haverier – säkerhetsåtgärder, Råvaror och kemiska produkter, Farligt avfall, Övrigt avfall, Utsläpp till vatten, Utsläpp till luft, Buller, Kontrollfrågor, Underskrift.

Kommun 11

Inget uttryckligt om hänsynsreglerna.

Kommun 12

Inget uttryckligt om hänsynsreglerna.

Kommun 13

Inget uttryckligt om hänsynsreglerna.

Kommun 14

Inget uttryckligt om hänsynsreglerna.

Kommun 15

Inget uttryckligt om hänsynsreglerna. Däremot Lokalisering, motivera varför plats vald. Transporter – hur arbetar ni för att minska miljöpåverkan?

Kommun 16

Inget uttryckligt om hänsynsreglerna.

Kommun 17

Inget uttryckligt om hänsynsreglerna men motivering krävd vid lokalisering.

Bilaga 3 – Tabell lagtexthänvisningar i beslut

| | 2 kap | 1§ | 2§ | 3§ | 4§ | 5§ | 6§ | 7§ | 8§ | 9§ | 10§ | 26 kap. 9 § | ingen hänv |
|----|-------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|-------------|------------|
| K1 | | | | | | | | | | | | | m |
| K1 | | | | | | | | | | | | | m |
| K1 | | | | | | | | | | | | | m |
| K1 | | | | | | | | | | | | | m |
| K1 | | | | | | | | | | | | | m |
| K2 | | | | | | | | | | | | | x |
| K2 | | | | | | | | | | | | | |
| K2 | | | | | | | | | | | | | x |
| K3 | | | b | b | b | b | | b | b | | | b | |
| K3 | | b | b | b | b | | | b | | | | b | |
| K3 | | | b | b | | | | b | | | | b | |
| K3 | | | b | b | | | | b | b | | | b | |
| K3 | | | b | b | | m | | b | b | | | b | |
| K4 | | | | | | | | | | | | | |
| K4 | | | | | | | | | | | | | |
| K4 | | | | | | | | | | | | | |
| K4 | | | | | | | | | | | | | |
| K4 | | | | | | | | | | | | | |
| K5 | | | | | | | | | | | | | x |
| K5 | | | | | | | | | | | | | |
| K5 | | | | | | | | | | | | | x |
| K5 | | | | b | | | | | | | | | |
| K5 | | | | | | | | | | | | | |
| K5 | | | | | | | | | | | | | |
| K5 | | | | | | | | | | | | | |
| K5 | | | | | | | | | | | | | |
| K6 | | | | | | | | | | | | | x |
| K6 | | | | | | | | | | | | | x |
| K6 | | | | | | | | | | | | | x |
| K6 | | | | | | | | | | | | | x |
| K6 | | | | | | | | | | | | b | x |
| K7 | | | | | | | | | | | | | |
| K7 | | | | | | | | | | | | | x |
| K7 | | | | | | | | | | | | b | x |
| K7 | | | | | | | | | | | | b | x |
| K7 | | | | | | | | | | | | b | x |
| K7 | | | | | | | | | | | | b | x |
| K8 | | | | | | | | | | | | | |
| K8 | | | | | | | | | | | | | |
| K8 | | | | | | | | | | | | | |
| K8 | | | | | | | | | | | | | |
| K8 | | | | | | | | | | | | | |
| K9 | | | | | | | | | | | | | |

| | 2 kap | 1§ | 2§ | 3§ | 4§ | 5§ | 6§ | 7§ | 8§ | 9§ | 10§ | 26 kap. 9 § | ingen hänv |
|-----|-------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|-------------|------------|
| K9 | | | | | | | | | | | | | x |
| K9 | | | | | | | | | | | | | |
| K9 | | | | | | | | | | | | | |
| K9 | | | | | | | | | | | | | |
| K10 | | | b | b | | | | b | | | | b | |
| K10 | | | | | | | | | | | | | |
| K10 | | | b | b | | | | b | | | | b | |
| K10 | | | | | | | | | | | | | |
| K10 | | | | | | | | | | | | | |
| K11 | m | | m? | | | | | | m? | | | | |
| K11 | | | | b | | | | b | | | | b | |
| K11 | m | | m? | | | | | | m? | | | | |
| K11 | m | | m? | | | | | | m? | | | | |
| K11 | | | | | | | | | | | | | x |
| K12 | | | | | | | | | | | | | |
| K12 | | | | | | | | | | | | | |
| K12 | | | | | | | | | | | | | |
| K12 | | | | | | | | | | | | | |
| K12 | | | | | | | | | | | | | |
| K13 | | | bm | bm | | | | b | | | | b | |
| K13 | | | b | b | b | b | b | b | | | | b | |
| K13 | | | b | b | b | b | b | b | | | | b | |
| K13 | | | | bm | | | | b | | | | b | |
| K13 | | | bm | bm | | | | b | | | | b | |
| K14 | | | | | | | | | | | | | |
| K14 | | | | lm | | | | | | | | | |
| K14 | | | | | | | | | | | | b | x |
| K14 | | | bm | bm | | | | | | | | b | |
| K14 | | | | | | lm | | | | | | | |
| K15 | | | b | b | | | | | | | | b | |
| K15 | | | b | b | b | b | b | b | | | | b | |
| K15 | | | b | b | | | | | | | | b | |
| K15 | | | b | b | b | b | b | b | | | | b | |
| K15 | | | b | b | b | b | b | b | | | | b | |
| K16 | | | | | | | | | | | | | x |
| K16 | | | | | | | | | | | | | x |
| K16 | | | bm | b | | | bm | b | | | | b | |
| K16 | | | | b | | | | b | | | | b | |
| K16 | | | | b | | | | b | | | | b | |
| K17 | | | | b | | | | | | | | b | |
| K17 | | | | b | | | | b | | | | b | |
| K17 | | f | | | | | | | | | | b | |
| K17 | | | | b | | | | | | | | b | |
| K17 | | | | b | | | | | | | | b | |

Bilaga 4 – Intervjufrågor

1. Presentation av intervjuare och projekt. Varför vi gör detta och vad resultatet ska användas till.
2. Praktisk information (inspelning, transkription, offentlig handling, anonymitet)

Intervjun

Generellt: Följdfrågor om det inte redan framgår specifika sådana.

T.ex. Varför är det/gör ni så? Varför inte? Samt: differentiera mellan olika hänsynsregler. Gäller det alla hänsynsregler? Etc. Samtal!

3. Kan du beskriva mycket kort hur er tillsynsverksamhet är organiserad? Vi har en del tillsynsdata sedan innan.
 - a. Antal inspektörer
 - b. Arbetsfördelning
 - c. Bakgrund hos inspektörer, om det är en stor kommun, endast ungefärligt
4. Vilken juridisk kompetens har ni tillgång till?
 - a. Hos inspektörer eller chefer?
 - b. På annat sätt?
 - c. Återkommande eller planerad utbildning eller fortbildning?
 - d. Har personalen deltagit i någon vidareutbildning om särskilt kopplat till någon av hänsynsreglerna, ex. Energimyndighetens om energieffektivisering?
5. Kan du berätta om hur er arbetsprocess ser ut vid anmälan av C-verksamhet?
 - a. Stegen och ungefärlig tidsåtgång?
 - b. Dialog med verksamhetsutövaren?
 - c. I vilken utsträckning beror arbetsprocessen på verksamhetsutövaren? På vilket sätt?
6. Hur utformas besluten i anmälningsärenden hos er, över lag?
 - a. Mallar? Varifrån kommer de?
 - b. Hur ser ni på beslutens funktion?
7. Hur ser verksamhetsutövarens beskrivning av hänsynsreglerna ut i de anmälningar ni får tycker du, generellt sett?
 - a. Vad brukar saknas?
 - b. Brukar ni begära kompletteringar av redovisningen av hänsynsreglerna?

8. Hur bedömer ni om verksamheten, utifrån anmälan, uppfyller hänsynsreglerna?
 - a. Har ni någon mall eller checklista för bedömning?
 - b. Brukar det vara möjligt för er att bedöma samtliga hänsynsregler i samband med anmälan? Varför inte?
9. På vilket sätt redovisas er bedömning av hänsynsreglerna i besluten?
 - a. Uttryckligen?
 - b. På annat sätt?
10. Vilken information ger ni om hänsynsreglerna?
 - a. Innan anmälan?
 - b. I samband med anmälan?
 - c. Står det något om hänsynsreglerna i själva anmälningsformuläret?
11. Hur upplever du att det är att tillämpa 2 kap i samband med bedömning av anmälan?
 - a. Är det svårt?
 - b. Om ja/nej – varför?
 - c. Vad gör ni när det är svårt?
 - d. Vad använder ni för vägledning?
 - e. Är det någon särskild vägledning ni saknar om hänsynsreglerna?
12. Jobbar ni systematisk med hänsynsreglerna på något annat sätt, ex. tillsynsprojekt eller information?
 - a. På vilka sätt?
 - b. Har det varit effektivt/framgångsrikt?
13. Har ni utbyte kopplat till hänsynsreglerna med andra kommuner?
14. Tror du att det finns skillnader mellan olika kommuner när det gäller tillämpningen av hänsynsreglerna?
 - a. Om ja, vad tror du skillnaden beror på?
 - b. Kan det finnas för- och nackdelar med de olika varianterna?
 - c. Tror ni att det är på något speciellt sätt i er kommun?
15. Avslutningsvis
Vad är din syn på hänsynsreglerna?
Tror du att hänsynsreglerna följs och tillämpas som det var tänkt?
Vad krävs i stort och vad krävs för just din förvaltning för att det ska ske?

Bilaga 5 – De anonymiserade kommunernas kategorisering enligt SKL:s kommunindelning

| | | |
|-----------|----|-----------------------------------------|
| Kommun 1 | C7 | Pendlingskommun nära mindre stad/tätort |
| Kommun 2 | A1 | Storstad |
| Kommun 3 | A2 | Pendlingskommun nära storstad |
| Kommun 4 | C6 | Mindre stad/tätort |
| Kommun 5 | C6 | Mindre stad/tätort |
| Kommun 6 | B4 | Pendlingskommun nära större stad |
| Kommun 7 | C8 | Landsbygdskommun |
| Kommun 8 | A2 | Pendlingskommun nära storstad |
| Kommun 9 | B3 | Större stad |
| Kommun 10 | A1 | Storstad |
| Kommun 11 | C7 | Pendlingskommun nära mindre stad/tätort |
| Kommun 12 | B4 | Pendlingskommun nära större stad |
| Kommun 13 | C8 | Landsbygdskommun |
| Kommun 14 | B5 | Lågpendlingskommun nära större stad |
| Kommun 15 | B4 | Pendlingskommun nära större stad |
| Kommun 16 | B3 | Större stad |
| Kommun 17 | C9 | Landsbygdskommun med besöksnäring |

Hänsynsreglerna i tillsynen

RAPPORT 6828

NATURVÅRDSVERKET
ISBN 978-91-620-6828-8
ISSN 0282-7298

Analys av hur myndigheter tillämpar och motiverar beslut gällande nyetablering av miljöfarliga verksamheter utifrån hänsynsreglerna i MB 2 kap

2017 utformade Naturvårdsverket detta forskningsprojekt med den övergripande frågeställningen: I vilken utsträckning bedömer och motiverar tillsynsmyndigheten sina beslut utifrån hänsynsreglerna i miljöbalken? Undersökningen avgränsades till analys av ärenden om anmälning av s.k. C-verksamheter.

Syftet med analysen var att öka kunskaperna om hur operativa tillsynsmyndigheter tillämpar och motiverar sina beslut utifrån hänsynsreglerna, med målet att kunna använda resultaten bl. a. som underlag för att utveckla Naturvårdsverkets tillsynsvägledning.

Undersökningen visar att tillsynsmyndigheterna ser hänsynsreglerna som centrala i deras verksamhet. Ofta men inte alltid hänvisas också till hänsynsreglerna i anmälningsärenden. I praktiken anses dock inte alltid hänsynsreglerna ändamålsenliga när tillsynsmyndigheten i sin kommunikation med verksamhetsutövarna behöver uttrycka sig konkret och tydligt. Den vägledning som efterfrågas är vägledning genom exempel på när och hur hänsynsreglerna kan tillämpas, samt gällande skälighetsavvägningar.

