



Tillståndsprövning och anmälan avseende miljöfarlig verksamhet

Tillståndsprövning och anmälan avseende miljöfarlig verksamhet

Handbok 2003:5

NATURVÅRDSVERKET

BESTÄLLNINGAR
Ordertelefon: 08-505 933 40
Orderfax: 08-505 933 99
E-post: natur@cm.se
Postadress: CM-Gruppen
Box 1110 93
161 11 Bromma
Internet: www.naturvardsverket.se/bokhandeln

NATURVÅRDSVERKET
Tel: 08-698 10 00 (växel)
Internet: www.naturvardsverket.se
Postadress: Naturvårdsverket
106 48 Stockholm

ISBN 91-620-0127-2.pdf
ISSN 1650-2361

Elektronisk publikation

Omslagsbild: Naturvårdsverket/Nox: Bollsta Sågverk

© Naturvårdsverket 2003

Förord

Syftet med handboken är att underlätta för dem som arbetar med tillståndsfrågor. Boken är upplagd så att de olika bestämmelserna diskuteras i den ordning ett mål eller ärende framskrider från det att verksamhetsutövaren bestämmer sig för att söka tillstånd eller göra anmälan tills dess att dom eller beslut föreligger.

Handboken är avsedd att vara beskrivande och tar upp frågor som bl.a. rör tillstånds- och anmälningsplikt, miljökonsekvensbeskrivningar, vad en ansökan respektive anmälan skall innehålla, förfarandet vid miljödomstolen, länsstyrelsen och kommunal nämnd, hur prövningen går till beskrivet i kronologisk ordning, och ett tillstånds innehåll och utformning.

I boken diskuteras också frågor som rör mål och hänsynsregler samt hushållningsbestämmelser och miljökvalitetsnormer.

Handboken behandlar en mängd olika rättsregler och för att inte i onödan belasta texten med paragrafer finns dessa i de flesta fall angivna i fotnoter.

När det hänvisas till bestämmelser i miljöbalken anges endast kapitel, paragraf och stycke. När det hänvisas till bestämmelser i andra författningar än miljöbalken anges även författningens namn och SFS nr.

Handboken har tagits fram inom Naturvårdsverkets miljörättsavdelning. Arbetet har letts av Leif Sverndal, miljöjuridiska enheten. I ett tidigt skede av arbetet har en arbetsgrupp bestående av representanter för länsstyrelser och kommuner deltagit.

Beslut att ge handboken har fattats av undertecknad direktör.

Stockholm i september 2003



Naturvårdsverket
Kerstin Cederlöf

Innehållsförteckning

Förord	3
Innehållsförteckning	4
1. Miljöfarlig verksamhet.....	7
1.1 Allmänt om 9 kap. miljöbalken.....	7
1.2 Definitioner	7
2. Regeringens prövning enligt 17 kap. MB	12
2.1 Obligatorisk tillåtlighetsprövning	12
2.2 Verksamheter som omfattas av prövningsplikt.....	13
2.3 Prövningsmyndigheter	16
2.4 Möjlighet att avstå från prövning.....	16
2.5 Prövning på initiativ av regeringen.....	17
2.6 Underrättelse till regeringen.....	18
2.7 Det ”kommunala vetot”.....	18
2.8 Villkor för att tillgodose allmänna intressen.....	20
3. Tillståndsplikt för miljöfarlig verksamhet	21
3.1 Inledning	21
3.2 Tillståndsplikt för nya verksamheter.....	21
3.3 Tillståndsplikt för befintliga verksamheter	23
3.4 Föreläggande om att ansöka om tillstånd.....	25
3.5. Frivilligt tillstånd.....	26
3.6 Gränsöverskridelsen.....	26
3.7 Prövningsmyndigheter	26
3.8 Miljöövervakning.....	28
3.9 Länsstyrelsen.....	29
4. Tillståndsplikt för miljöfarlig verksamhet med liten miljöpåverkan m.m.....	32
4.1 Miljöfarlig verksamhet med liten miljöpåverkan.....	32
4.2 Grundvattentäkter.....	33
4.3 Tillståndsplikt för viss djurhållning	34
4.4 Tillståndsplikt enligt hälsoskyddsföreskrifter	34
5. Anmälningssaken	37
5.1 Anmälan - en del av tillsynen.....	37
5.2 Anmälningssaken.....	37
6. Miljökonsekvensbeskrivningar (MKB)	42
6.1 Inledning	42
6.2 När det krävs en miljökonsekvensbeskrivning.....	42
6.3 Syftet med MKB	43
6.4 Tidigt samråd	43
6.5 Beslut om betydande miljöpåverkan.....	44
6.6 Utökad samråd med miljökonsekvensbedömning	44

6.7 MKB som processförutsättning – ansökan kan avvisas vid uteblivet eller ofullständigt MKB-förfarande.....	45
6.8 Vad en MKB skall innehålla	46
6.9 Övrig redovisning	48
6.10 Natura 2000-områden.....	48
6.11 Kungörande samt tillfälle att yttra sig.....	48
6.12 Godkännande av en MKB.....	49
6.13 Kostnaden för miljökonsekvensbeskrivningar.....	49
6.14 Gränsöverskridande påverkan.....	49
7 Förfarandet vid miljödomstolen.....	50
7.1 Ansökan	50
7.2. Handläggning.....	56
7.3 Processen i miljödomstolen.....	59
7.4 Miljödomstolens dom	61
7.5 Frågor som skall beaktas vid prövningen.....	63
7.6 Innehållet i en tillståndsdom	68
8. Förfarandet vid länsstyrelsen.....	71
8.1 Länsstyrelsen och miljöprövningsdelegationen	71
8.2 Ansökan	71
8.3 Handläggning.....	76
8.4 MPD:s beslut om tillstånd.....	81
8.5 Innehållet i ett tillståndsbeslut.....	87
9. Förfarandet vid prövning av miljöfarlig verksamhet med liten miljöpåverkan..	91
9.1 Inledning	91
9.2 Ansökan om tillstånd	92
9.3 Ärendets handläggning.....	93
9.4 Den kommunala miljönämndens beslut	95
9.5 Beslutets innehåll och utformning	97
9.6 Ett tillstånds giltighet	99
10. Anmälningsförfarandet	100
10.1 C-verksamheter och efterbehandlingsåtgärder - till vilken myndighet skall anmälan göras?	100
10.2 Övriga verksamheter och åtgärder – till vilken myndighet skall anmälan göras? ..	101
10.3 När skall anmälan om en C-verksamhet göras?.....	101
10.4 När skall anmälan i övrigt göras ?.....	101
10.5 Form och innehåll - anmälan av C-verksamhet, ”mindre ändring” av tillståndspliktig verksamhet eller efterbehandlingsåtgärd.....	102
10.6 Form och innehåll – anmälan om enskilda avloppsanordningar, värmepumpar och grundvattentäkter	102
10.7 Form och innehåll - anmälan av övriga anmälningspliktiga verksamheter.....	102
10.8 Handläggning av anmälningsärenden	103
10.9 Tillsynsmyndighetens åtgärder	103
11. Miljömålen	105

11.1 Målens betydelse vid tillämpning av miljöbalken.....	105
12. Allmänna och särskilda hänsynsregler	108
12.1 Allmänna hänsynsregler.....	108
12.2 Krav på kunskap.....	110
12.3 Krav på försiktighetsmått m.m.....	111
12.4 Lokalisering	116
12.5 Hushållning och kretslopp.....	118
12.6 Produktval	119
12.7 Skälighetsavvägning	121
12.8 Ansvar kvarstår	122
12.9 Stoppregeln	123
12.10 Dispens från stoppregeln.....	125
12.11 Särskilda hänsynsregler.....	126
13 Miljöbalkens hushållningsbestämmelser.....	128
13.1 Allmänt om hushållningsbestämmelserna.....	128
13.2 De grundläggande hushållningsbestämmelserna	131
13.3 Särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden i landet.....	137
14 Miljö kvalitetsnormer.....	141
14.1 Vad som menas med miljö kvalitetsnormer.....	141
14.2 Hur en miljö kvalitetsnorm skall vara formulerad	141
14.3 Hur miljö kvalitetsnormer skall uppfyllas.....	142
14.4 Särskild hänsynsregel om miljö kvalitetsnormer	143
14.5 Generella föreskrifter	143
14.6 Omprövning avseende flera verksamheter.....	144
14.7 Åtgärdsprogram	144
14.8 Mätning och kontroll.....	144
14.9 Nationella miljömål och miljö kvalitetsnormer	145
15 Avgifter, kostnader m.m.....	146
15.1 Miljödomstolen	146
15.2 Länsstyrelsen.....	146

1. Miljöfarlig verksamhet

1.1 Allmänt om 9 kap. miljöbalken

Reglerna i 9 kap. och dess förordningar kan inte fungera för sig själva. 9 kap. måste kombineras med andra regler. De regler det främst är fråga om är de som gäller miljöbalkens mål i 1 kap. och de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. Vidare måste reglerna i 9 kap. kombineras med hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap, reglerna om miljö kvalitetsnormer (MKN) i 5 kap och miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) i 6 kap, balkens procedurregler i 16, 19-24 kap. samt tillsynsreglerna i 26 kap.

Miljöbalkens bestämmelser skall i sin tur tolkas mot bakgrund av de 15 nationella miljö kvalitetsmålen som antagits av riksdagen.

Därutöver måste den som har att tillämpa balken även ha kännedom om lagstiftning som ligger utanför balken men som ändå är av betydelse för miljö och hälsa, t.ex. väglagen, luftfartslagen, plan- och bygglagen, skogsvårdslagen osv. Det finns också bestämmelser i rättegångsbalken, förvaltningsprocesslagen, förvaltningslagen, viteslagen, kommunallagen samt bestämmelser om offentlighet och sekretess som skall tillämpas när det gäller mål och ärenden som avses i 9 kap.

1.2 Definitioner

1.2.1 Begreppet miljöfarlig verksamhet

Med miljöfarlig verksamhet menas användning av fast egendom eller fasta anläggningar som kan innebära utsläpp till mark, luft eller vatten eller annan olägenhet för människors hälsa eller miljön. Själva begreppet miljöfarlig verksamhet är ett rättsligt begrepp som får sin innebörd genom en legaldefinition¹. Att en verksamhet i miljöbalken definieras som en miljöfarlig verksamhet innebär inte nödvändigtvis att den därmed är farlig för människors hälsa eller för miljön. Att en företeelse omfattas av begreppet miljöfarlig verksamhet anger endast att miljöbalkens regler om miljöfarlig verksamhet skall tillämpas.

¹ 9 kap. 1 § lyder: Med miljöfarlig verksamhet avses:

1. utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i mark, vattenområden eller grundvatten,
2. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön genom annat utsläpp än som avses i 1 eller genom förorening av mark, luft, vattenområden eller grundvatten, eller
3. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen genom buller, skakningar, ljus, joniserande eller icke-joniserande strålning eller annat liknande.

Begreppet fast egendom definieras i jordabalken². Fast egendom är jord som indelas i fastigheter. Till fastighet hör byggnad, ledning, stängsel och annan anläggning som anbragts i eller ovan jord för stadigvarande bruk. Även träd och andra växter hör till fastigheten och är således fast egendom.

1.2.2 Utsläpp av avloppsvatten m.m.

Med miljöfarlig verksamhet menas bl.a. utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas som kommer från mark, byggnader eller anläggningar och som hamnar i marken, vattenområden eller i grundvatten³.

Med *avloppsvatten*⁴ menas spillvatten eller annan flytande orenlighet som kommer från t.ex. fabriker eller hushåll. Ett annat exempel är uppsamlat lakvatten från en avfallsdeponi. Med avloppsvatten menas också vatten som använts för kylning. Här avses kylvatten som använts vid driften av en fabrik eller annan inrättning eller annan teknisk utrustning, t.ex. värmepumpar. Dagvatten som härrör från detaljplanelagt område eller begravningsplats är också avloppsvatten.

Med *fast ämne* menas t.ex. schaktmassor och muddermassor. Det förutsätts inte att massorna är förorenade på något sätt för att utsläpp - t.ex. tippning - av sådana massor skall betraktas som miljöfarlig verksamhet.

Med *vattenområde*⁵ menas ett område som täcks av vatten vid högsta förutsebara vattenstånd. I förarbetena⁶ till miljöbalken nämns som exempel sjöar, havsvikar, öppet hav, vattendrag, diken, kärr och andra våtmarker samt även konstgjorda vattensamlingar såsom regleringsdammar och bevattningsmagasin. Simbassänger är dock *inte* att betrakta som vattenområde.

Med *utsläpp* av avloppsvatten *i grundvatten* menas här när grundvattnet tillförs avloppsvatten utan föregående infiltration genom markyta och underliggande jordlager (direkt utsläpp). Här finns anledning att erinra om rådets direktiv 80/68/EEG och Naturvårdsverkets föreskrift (SNFS 1996:11) om skydd för grundvatten mot förorening genom vissa farliga ämnen.

Av förarbetena⁷ till miljöbalken framgår att med *utsläpp av avloppsvatten* menas både att utsläppet sker genom en särskild ledning till en recipient eller till det kommunala spillvattennätet, och att avloppsvattnet samlas upp och transporteras bort från den plats där det uppkommer för att släppas ut på någon annan plats.

För att ett utsläpp av avloppsvatten skall anses som miljöfarlig verksamhet förutsätts inte att avloppsvattnet innehåller några farliga eller förorenande ämnen eller att utsläppet är av någon viss storlek.

Utsläppet är en miljöfarlig verksamhet även om det handlar om ett enstaka utsläpp eller om det endast har liten omfattning. Det behöver inte heller göras någon bedömning av riskerna för hälsa eller miljö för att fastslå att utsläppet är en miljöfarlig verksamhet.

² 1 kap. 1 § jordabalken

³ 9 kap. 1 § punkt 1

⁴ 9 kap. 2 §

⁵ 11 kap. 4 §

⁶ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 128

⁷ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 107

När det gäller utsläpp av avloppsvatten finns det en särskild hänsynsregel. Se nedan avsnitt 12.11 "Särskilda hänsynsregler".

1.2.3 Dumpning

Här kan det finnas skäl att jämföra begreppet utsläpp av fast ämne med begreppet "dumpning av avfall". Att dumpa avfall är som framgår ovan att bedriva miljöfarlig verksamhet. Inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon gäller ett förbud mot dumpning av avfall⁸. Med sjöterritorium avses såväl havet som insjöar och vattendrag. Förbudet gäller dumpning av avfall oavsett om det har formen av fast ämne, vätska eller gas. Avfall får inte heller dumpas från svenska fartyg eller luftfartyg på internationellt vatten. Förbudet mot dumpning gäller dumpning från alla slags transportmedel och även utländska fartyg och luftfartyg. Förbudet avser även dumpning på is.

Fråga om dispens från dumpningsförbudet prövas av Naturvårdsverket⁹.

1.2.4 Markanvändning - olägenhet genom annat utsläpp

Med miljöfarlig verksamhet menas vidare olika former av användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sådant sätt som *kan* (det räcker med risken) medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön genom annat utsläpp (dvs. annat utsläpp än t.ex. avloppsutsläpp som diskuteras ovan) eller genom förorening av mark, luft, vattenområden eller grundvatten¹⁰.

Exempel på sådan markanvändning kan vara fabriker och andra industriella anläggningar, jordbruk, cisterner för förvaring av olja eller andra kemiska produkter, trafikaneläggningar, förbränningsanläggningar, kärntekniska anläggningar, avfallsdeponier och andra upplag.

Med formuleringen *användning av mark, byggnader eller anläggningar* avses här all användning av fast egendom eller fasta anläggningar oavsett om användningen grundas på äganderätt eller nyttjanderätt och även i fall då rättslig grund för användningen helt saknas. Användningen kan även avse verksamhet som bedrivs i byggnad på ofri grund eller i gruva.

Markanvändningen skall ses i ett långt tidsperspektiv. Exempelvis skall en nedlagd (avslutad) avfallsdeponi som inte längre tillförs något avfall, med hänsyn till att risken för förorening kvarstår under lång tid efter nedläggningen, omfattas av begreppet användning. Därmed är den nedlagda avfallsdeponin en miljöfarlig verksamhet.

Begreppet användning av mark, byggnader eller anläggningar innefattar även verksamheter som sker ute i vattenområden t.ex. på plattformar för olje- eller gasutvinning.

Med annat utsläpp avses här bl.a. utsläpp till luft. Enligt förarbetena¹¹ till miljöbalken menas med utsläpp till luft inte bara sådant som syns eller luktar, dvs. sådant som traditionellt brukar kallas luftföroreningar. I begreppet ingår också sådana utsläpp som

⁸ 15 kap. 31 §

⁹ 15 kap. 33 § och 46 § avfallsförordningen (2001:1063)

¹⁰ 9 kap. 1 § punkt 2

¹¹ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 108

orsakar växthuseffekt, påverkar klimatet eller påverkar atmosfären (t.ex. uttunning av ozonskiktet)

Med *förorening av luft* menas luftföroreningar i traditionell mening såsom gasformiga utsläpp (svaveldioxid, klor etc.) och partikelformiga utsläpp (sot, damm etc.).

Begreppet *annat utsläpp* omfattar även utsläpp av radioaktiva ämnen. (jämför joniserande strålning nedan under punkt 3)

Vad som nu sagts innebär att begreppet miljö avser en omgivning med i princip obegränsad räckvidd.

Av förarbetena¹² till miljöbalken framgår att med *förorening av grundvatten* menas när grundvattnet efter föregående infiltration genom markyta och underliggande jordlager (indirekt utsläpp) genom markanvändningen tillförs vissa farliga ämnen (Se även rådets direktiv 80/68/EEG). Som exempel kan nämnas lakvatten från en avfallsdeponi som inte samlas upp och leds bort utan som i stället sipprar ned i marken och på så sätt når grundvattnet.

Frågor som rör utsläpp av avloppsvatten i recipient behandlas ovan i avsnitt 1.2.2. Om avloppsvatten av någon anledning skulle hanteras så att det förorenar ett markområde så är detta att anse som sådan markanvändning som avses här. Detsamma gäller nedgrävda avloppsledningar som tillhör ett spillvattennät. Om det skulle uppstå läckage på en sådan ledning så att marken eller grundvattnet förorenas så är detta inte att anse som resultatet av ett utsläpp av avloppsvatten utan som resultatet av markanvändning. När det gäller denna och liknande frågor kan det ibland vara svårt att dra gränsen för när det är fråga om ett utsläpp eller en förorening. Detta har dock ingen större praktisk betydelse eftersom tillåtligheten av utsläppet eller föroreningen ändå skall bedömas utifrån balkens mål och hänsynsregler.

1.2.5 Olägenhet för omgivningen

Med miljöfarlig verksamhet menas slutligen användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sådant sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen genom buller, skakningar, ljus, joniserande strålning eller icke-joniserande strålning eller annat liknande¹³.

Med *olägenhet genom buller* menas allt ljud som inte är önskvärt.

När det gäller *olägenhet genom ljus* så avses här ljus från t.ex. reklamanordningar eller trafikanläggningar.

Med *joniserande och icke-joniserande strålning* menas detsamma som i strålskyddslagen (1988:220). Med joniserande strålning avses således gammastrålning, röntgenstrålning, partikelstrålning, eller annan till sin biologiska verkan likartad strålning. Med icke-joniserande strålning avses optisk strålning, radiofrekvent strålning, lågfrekventa elektriska och magnetiska fält och ultraljud eller annan till sin biologiska verkan likartad strålning.

Att göra en fullständigt uttömmande uppräkningslista av de många olika slag av olägenhet som kan drabba omgivningen är inte praktiskt möjligt. Därför avslutas uppräkningslistan av

¹² prop. 1997/98:45 del 2 sid. 107

¹³ 9 kap. 1 § punkt 3

olika slag av olägenheter med begreppet "annat liknande". Vad som skall ingå i detta begrepp får efter hand klargöras genom rättstillämpningen. I förarbetena¹⁴ till miljöbalken nämns som exempel på olägenheter på grund av insekter, luftburna bakterier, virus, annat ljud än buller, gnistor och psykisk inverkan.

1.2.6 Mobila störningskällor

Det förekommer att mobila (flyttbara) anläggningar ställs upp på en viss plats under en längre eller kortare tid. Uppställning av en mobil anläggning innebär att mark används på ett sådant sätt att det blir fråga om miljöfarlig verksamhet. Exempel på sådana anläggningar är krossverk som ställs upp i samband med vägbyggen eller andra större byggnadsföretag. Ett annat exempel är mobila anläggningar för behandling av farligt avfall eller för destruktion eller annan bearbetning av kasserade produkter som innehåller CFC eller halon, t. ex. uttjänta kyl- och frysskåp.

¹⁴ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 108

2. Regeringens prövning enligt 17 kap. MB

2.1 Obligatorisk tillåtlighetsprövning

Enligt 17 kap.1 § skall regeringen pröva tillåtligheten av vissa nya verksamheter.

Gemensamt för de verksamheter som omfattas av den obligatoriska prövningsplikten¹⁵ är att de utgör viktiga samhällsintressen samtidigt som de riskerar att skada människors hälsa. De kan också medföra stor omgivningspåverkan eller stora ingrepp i miljön och kan ta värdefulla naturresurser i anspråk.

I samband med att tillåtlighetsfrågan avgörs kan regeringen bestämma särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen¹⁶. Därefter skall verksamheten prövas enligt miljöbalken eller annan tillämplig lagstiftning av ordinarie tillståndsmyndighet, dvs. av en myndighet som mer i detalj fastställer de villkor som skall gälla för verksamheten.

Prövningsplikten omfattar nya verksamheter. Utvidgning av en pågående befintlig verksamhet har endast i undantagsfall sådan inverkan på omgivningen att en särskild regeringsprövning är nödvändig. Normalt är den prövning som sker enligt andra tillämpliga bestämmelser tillräcklig.

En ny verksamhet är exempelvis inte liktydig med en ny fabriksbyggnad. En ny kompletterande fabriksbyggnad eller anläggning är normalt inte att betrakta som en ny verksamhet i den mening som avses här. Om den nya anläggningen däremot är avsedd för en verksamhet som har en helt annan omfattning än den befintliga eller om det i den nya anläggningen skall bedrivas helt ny typ av verksamhet kan det bli aktuellt med regeringsprövning. Bedömningar av detta slag måste göras från fall till fall¹⁷.

En utbyggnad skulle kunna innebära att de olika nivåer på verksamheten (t.ex. effekt i MW, lagringskapacitet, mängd avfall, vattenmängd, längd på väg eller järnväg etc.) som anges i vissa av punkterna i 17 kap. 1 § uppnås. I sådana fall blir det fråga om en ny verksamhet av det aktuella slaget och den skall då prövas av regeringen. I de fall där utbyggnaden är av mindre betydelse finns möjlighet för regeringen att avstå från prövningen¹⁸. Se avsnitt 2.4 nedan.

Av förarbetena¹⁹ till 17 kap. framgår att samma miljökrav skall gälla vid regeringens prövning som vid annan prövning enligt miljöbalken.

¹⁵ 17 kap. 1 §

¹⁶ 17 kap. 7 §

¹⁷ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 215

¹⁸ 17 kap. 2 §

¹⁹ prop. 1997/98:45 del 1 sid. 433

2.2 Verksamheter som omfattas av prövningsplikt

Kommentarerna till de olika punkterna är hämtade från förarbetena²⁰ till miljöbalken.

1. Järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk.
2. Massafabriker och pappersbruk.
3. Fabriker för raffinering av råolja eller för tung petrokemisk produktion.
I denna punkt avses bl.a. crackning av nafta och eten samt framställning av basplaster, polyeten, polypropen och polyvinylklorid (PVC).
4. Fabriker för framställning av baskemikalier eller gödselmedel.
Som exempel på verksamheter som faller under denna punkt kan nämnas industriella gaser, svavelsyra, natronlut och andra produkter som normalt utgör bas för en fortsatt industriell vidareförädling. Däremot omfattas inte fabriker för framställning av fin- eller specialkemikalier t.ex. läkemedelssubstanser, salter av värdefulla metaller, katalysatorer, pigment och papperskemikalier av denna punkt.
5. Cementfabriker
6. Anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) samt anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle.
Denna punkt avser anläggningar som prövas av regeringen enligt kärntekniklagen. Prövningen enligt miljöbalken och kärntekniklagen avser skilda frågor. Den prövning som sker enligt kärntekniklagen är inriktad på säkerhetsfrågor varvid en samlad bedömning av den kärntekniska verksamhetens inverkan på människors hälsa och på miljön görs. Prövningen enligt miljöbalken skall avse övergripande frågor såsom anläggningarnas lokalisering, art och omfattning samt frågor om verksamhetens effekter på markanvändning och miljö, energi, transporter m.m.
Med kärnteknisk anläggning avses bl.a. anläggningar för hantering, bearbetning, lagring eller slutförvaring av kärnämne eller kärnavfall. Även anläggningar för brytning av uran faller under punkt 6. Frågor om brytning av uran prövas även enligt minerallagen (1991:45) och kärntekniklagen (1984:3).
Utvinning av eller gruvanläggning för uran- eller toriumbrytning eller provbrytning av uran- eller toriummalm är miljöfarlig verksamhet i miljöbalkens mening och kräver tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken²¹.
7. Förbränningsanläggningar, om anläggningen har en tillförd effekt om minst 200 megawatt.
Prövningsplikten omfattar anläggningar som är avsedda för fossila bränslen samt andra bränslen, t.ex. biobränsle eller avfall.
8. Gruppstationer för vindkraft med tre eller flera vindkraftsaggregat med en sammanlagd uteffekt av minst tio megawatt.
Denna punkt avser större gruppstationer för vindkraft. Dessa skall prövas av re-

²⁰ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 215-217

²¹ Se punkt 12.0-1 A i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

geringen på grund av sin stora påverkan på omgivningen, inverkan på t.ex. fågelliv och landskapsbild samt buller. Med gruppstation menas en anläggning där aggregaten har gemensam anslutning till kraftledningsnätet.

9. Anläggningar för lagring av minst 50 miljoner normal kubikmeter naturgas.
10. Anläggningar för behandling av farligt avfall, om huvuddelen av det avfall som avses bli behandlat i anläggningen kommer från andra inrättningar och mer än 10 000 ton farligt avfall årligen förbränns eller på annat sätt återvinns eller bortskaffas vid anläggningen.
Begreppet farligt avfall har här samma innebörd som i 4 § avfallsförordningen (2001:1063).
11. Anläggningar för att utvinna ämnen eller material inom de fjällområden som anges i 4 kap. 5 §.
12. Vattenkraftverk som är avsedda för en installerad generatoreffekt av minst 20 megawatt.
13. Vattenregleringar varigenom ett vattenmagasin av minst 100 miljoner kubikmeter under året eller tio miljoner kubikmeter under veckan skall utnyttjas.
Med vattenreglering²² menas ändring av vattenföringen i ett vattendrag till förmån för annan vattenverksamhet.
14. Vattenöverledningar eller andra vattenbortledningar från vattendrag eller sjöar med en normal reglerad lågvattenföring av minst tio kubikmeter i sekunden i bortledningspunkten respektive utloppet, om därigenom en sådan mängd vatten tas i anspråk att vattenföringen understiger fyra femtedelar av den normala reglerade lågvattenföringen.
Med vattenöverledning²³ menas vattenreglering genom överföring av ytvatten från ett vattenområde till ett annat.
Med vattenbortledning menas här dels ytvattentäkter, dels bortledning av ytvatten i annat syfte än att tillgodogöra sig vattnet.
15. Grundvattentäkter²⁴ för tillgodogörande av en större vattenmängd än 10 000 kubikmeter om dygnet, om inte minst nio tiondelar av det uttagna vattnet återförs till grundvattenmagasinet.
16. Andra vattenregleringar, vattenöverledningar och vattenbortledningar än som har angetts förut, om verksamheten avser någon av sjöarna Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmarén, Storsjön i Jämtland eller Siljan och företaget kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag.
17. Byggande av plattformar som är avsedda att användas vid utvinning av olja eller gas inom havsområden samt annan än helt tillfällig ankring eller förtöjning av sådana plattformar för reparation, ombyggnad eller av någon annan anledning.
Med byggande avses såväl nybyggnad som hopmontering av hela plattformar. Inte bara produktions- och borrhplattformar omfattas, utan även t.ex. kran-, dykeri- och bostadsplattformar.

Prövningen avser sådana plattformar som på grund av sin storlek bara kan byg-

²² 11 kap. 5 § andra stycket

²³ 11 kap. 5 § tredje stycket

²⁴ Begreppet vattentäkt definieras i 11 kap. 5 § första stycket. I detta sammanhang avses med vattentäkt endast bortledande av grundvatten.

gas eller förtöjas på vissa speciella platser. Plattformarna kan behöva ligga i områden där industriell eller liknande verksamhet inte är permanent etablerad.

För arbeten med plattformar på platser där det permanent bedrivs en redan etablerad verksamhet av liknande art, t.ex. stora varv, och där plattformsarbetena inte skulle innebära någon större förändring av användningen av området, är det i regel inte befogat med en regeringsprövning. För sådana fall kan regeringen avstå från att pröva verksamheten²⁵.

Enligt punkt 17 skall regeringen även pröva ankring och förtöjning av plattformar. Detta gäller dock inte om ankringen eller förtöjningen är helt tillfällig. Tillstånd krävs således inte för sådana tillfälliga uppankringar eller förtöjningar som kan bli nödvändiga exempelvis under en transport på grund av väderleksförhållandena. Inte heller skall regeringen särskilt pröva ankringar eller förtöjningar som under en kortare tidsrymd kan behövas för viss färdigutrustning eller för s.k. provtursintrimning av plattformar som har byggts på annan plats.

18. Motorvägar och motortrafikleder samt andra vägar med minst fyra körfält och en sträckning av minst tio kilometer.

Som ny vägbyggnad räknas också de fall där en befintlig väg genom att breddas eller få en ny körbana byggs ut till motorvägs- eller motortrafikledsstandard eller till fyrfältig väg i en sträcka av minst tio kilometer. Regeringen har dock i beslut 2003-06-03 uttalat att kompletteringar av befintliga motorvägar i form av buss-hållplatser, trafikplatser och liknande åtgärder inte kan anses omfattas av kravet på obligatorisk regeringsprövning²⁶.

19. Järnvägar avsedda för fjärtrafik och anläggande av nytt spår på en sträcka av minst fem kilometer för befintliga järnvägar för fjärtrafik.

Prövning enligt denna punkt förutsätter antingen att en ny järnväg byggs eller att ett eller flera ytterligare spår läggs ut på en sträcka av minst fem kilometer.

20. Allmänna farleder.

Enligt denna punkt skall regeringen tillåtlighetspröva inrättandet av nya allmänna farleder. Inrättande av allmän farled regleras i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn.

21. Flygplatser med en banlängd av minst 2 100 meter.

Den obligatoriska prövningen gäller också i de fall då en flygplats byggs ut med en ny bana som uppgår till minst 2 100 meter eller då en befintlig bana förlängs till denna längd.

²⁵ 17 kap. 2 §

²⁶ Regeringsbeslut 2003-06-03 Dnr M2002/874/Na, M2002/1185/Na och M2002/1548/Na

2.3 Prövningsmyndigheter

I de fall en verksamhetsutövare frivilligt söker tillstånd²⁷ eller föreläggs att söka tillstånd²⁸ skall ansökan prövas av länsstyrelsen. Om en sådan verksamhet skulle visa sig omfattas av kravet på regeringsprövning skall ansökan i stället prövas av miljödomstolen²⁹.

Om verksamheten inte är tillståndspliktig enligt miljöbalken och något annat inte stadgas kan regeringen i det enskilda fallet besluta om var tillåtlighetsärendet skall beredas. Det kan t.ex. ske vid en myndighet som normalt är prövningsmyndighet för liknande verksamheter.

Beredningsmyndigheten skall efter remiss och annan beredning överlämna ärendet med eget yttrande till regeringen för fortsatt handläggning och prövning. Regeringen kan också bestämma att bereda frågan själv.

Det åligger en prövningsmyndighet att överlämna mål till regeringen för prövning av tillåtligheten³⁰.

2.4 Möjlighet att avstå från prövning

Regeringen får, om det finns särskilda skäl, i ett visst fall avstå från att pröva en verksamhet som omfattas av den obligatoriska prövningsplikten³¹.

Bland de verksamheter som är obligatoriskt prövningspliktiga³² finns sådana som i enskilda fall kan bedömas inte vara av den betydelsen att det är motiverat med en regeringsprövning.

Regeringen har därför möjlighet att, om det finns särskilda skäl i ett visst fall, genom ett förvaltningsbeslut medge undantag från kravet på tillåtlighetsprövning. Fråga om undantag kan bli aktuellt om en viss verksamhet kan antas få mindre omfattning eller bli av mindre ingripande beskaffenhet eller om det annars framstår som onödigt med en prövning av regeringen. Även beträffande etableringar som sker inom befintliga industriområden kan det bli aktuellt att i vissa fall avstå från prövning³³.

²⁷ 9 kap. 6 § andra stycket

²⁸ 9 kap. 6 § tredje stycket

²⁹ 7 § FMH

³⁰ Enligt 21 kap 7 § skall miljödomstolen med eget yttrande överlämna målet till regeringen för prövning enligt 17 kap. En motsvarande regel gäller för förvaltningsmyndigheter, t.ex. länsstyrelsen, i 19 kap. 2 §.

³¹ 17 kap. 2 §

³² 17 kap. 1 §

³³ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 217-218

2.5 Prövning på initiativ av regeringen

Regeringen får för ett visst fall besluta att pröva tillåtligheten av en verksamhet även om den inte omfattas av kravet på obligatorisk prövning³⁴.

Som förutsättning för sådant beslut gäller:

- att verksamheten i betraktande av de intressen som denna balk enligt 1 kap. 1 § skall främja kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag,
- att verksamheten utanför ett område som förtecknats enligt 7 kap. 27 § kan antas mer än obetydligt skada naturvärdet inom området (gäller endast verksamhet som är tillståndspliktig enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken),
- att verksamheten omfattas av bestämmelserna i 4 kap. 6 § tredje stycket.

Om tillståndsprövning av verksamheten pågår skall regeringen omedelbart lämna besked om sitt beslut till den tillståndsprövande miljödomstolen eller myndigheten.

Initiativ till regeringsprövning kan tas för en helt annan slags verksamhet än de som omfattas av den obligatoriska prövningen. Beslut om prövning kan också göras för sådan verksamhet som i och för sig finns med bland dessa verksamheter men inte uppfyller kravet på att verksamheten skall vara ny. Detta innebär bl.a. att även en utvidgning av en verksamhet på detta sätt kan komma under regeringens prövning.

Exempel på fall där det kan vara aktuellt för regeringen att ta initiativ till prövning är bl.a. verksamheter som medför utsläpp av svavel och andra försurande ämnen inom särskilt föroreningskänsliga områden, anläggande av rangerbangårdar eller liknande i stadsmiljö, mineralutvinning eller täktverksamhet som orsakar betydande påverkan på omgivningen. Ett annat exempel är vattenkraftverk som inte omfattas av den obligatoriska regeringsprövningen men som i det särskilda fallet kan antas orsaka betydande eller ingripande påverkan på miljön. Ytterligare exempel är anläggande av vägar och järnvägar i särskilt känsliga eller värdefulla naturområden som t.ex. fjällområden eller skärgårdar³⁵.

Initiativ till tillåtlighetsprövning kan också behöva tas med hänsyn till Sveriges anslutning till EU³⁶. För att Sverige skall kunna uppfylla EG:s fågeldirektiv (79/409/EEG) och art- och habitatdirektiv (92/43/EEG) kan regeringen förklara områden som särskilda skyddsområden eller särskilda bevarandehavensområden³⁷. EU:s medlemsstater är skyldiga att bereda sådana områden nödvändigt skydd samt bibehålla detta skydd³⁸.

Regeringen kan besluta sig för att pröva tillåtligheten av verksamheter som ligger utanför dessa områden men som kan antas skada naturvärdet mer än obetydligt inom de områden som förtecknats enligt 7 kap. 27 §.

Regeringen får också besluta om prövning beträffande vattenkraftverk samt vattenanläggningar och vattenöverledningar för kraftändamål i de älvsträckor som är skyddade i 4

³⁴ 17 kap. 3 §

³⁵ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 219

³⁶ 17 kap. 3 § andra punkten

³⁷ 7 kap. 27 §

³⁸ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 219

kap. 6 § tredje stycket (se nedan avsnitt 13.3.6 om miljöbalkens hushållningsbestämmelser) och som förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan och därför får komma tillstånd³⁹.

Regeringens rätt till prövning enligt första stycket andra punkten gäller enbart sådan verksamhet som är tillståndspliktig enligt miljöbalken eller föreskrifter meddelade med stöd av balken⁴⁰. Beslut om prövning enligt första och tredje punkten förutsätter däremot inte att verksamheten är tillståndspliktig enligt miljöbalken.

Regeringen får i samband med prövningen av en verksamhet enligt 1 eller 3 § besluta om prövning av tillåtligheten av en annan verksamhet⁴¹, om ansökan avser tillstånd till båda verksamheterna och dessa hänger samman med varandra eller om det är fråga om jämkning eller företräde mellan verksamheterna⁴². I dessa fall gäller 17 kap.3 § tredje stycket. En regeringsprövning av detta slag kan underlätta prövningen av verksamheter som konkurrerar om samma naturresurs. Eftersom konkurrenssituationer sällan uppstår angående andra naturresurser än vatten torde regeln i första hand ha sin praktiska betydelse beträffande vattenverksamhet. Exempelvis kan en verksamhet som gäller ett enskilt uttag av vatten för bevattning av jordbruksmark eller för industriförsörjning konkurrera med en verksamhet som avser den allmänna vattenförsörjningen⁴³.

2.6 Underrättelse till regeringen

Om en myndighet, t.ex. en länsstyrelse eller en kommunal nämnd, får kännedom om en verksamhet som kan tänkas bli föremål för prövning enligt särskilt beslut av regeringen är myndigheten skyldig att underrätta regeringen om verksamheten⁴⁴.

Skyldigheten att underrätta regeringen är inte begränsad till verksamheter som regleras genom miljöbalken utan omfattar exempelvis även andra trafikanläggningar än de som anges i 17 kap. 1 §. Det finns inget som hindrar att även andra, t.ex. miljöorganisationer och privatpersoner, gör anmälan till regeringen om sådana verksamheter⁴⁵.

2.7 Det ”kommunala vetot”

Regeringen får tillåta en verksamhet som avses i 17 kap. 1 § punkterna 1–11 och 17 endast om kommunfullmäktige har tillstyrkt detta⁴⁶. Det är på detta sätt som den ”kommunala vetorätten” kommer till uttryck.

³⁹ 17 kap. 3 § tredje punkten

⁴⁰ 17 kap. 3 § andra stycket

⁴¹ 17 kap. 4 §

⁴² Se 16 kap. 11 § och prop 1997/98:45 del 2 sid. 211

⁴³ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 220

⁴⁴ 17 kap. 5 §

⁴⁵ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 220-221

⁴⁶ 17 kap. 6 §

Om kommunfullmäktige inte har tillstyrkt att den aktuella verksamheten får etableras inom kommunen innebär detta i praktiken att kommunen har sagt nej till etablering av verksamheten, dvs. inlagt sitt veto.

Enligt denna bestämmelse är regeringen således förhindrad att tillåta vissa verksamheter om inte den kommun inom vars område etableringen skall ske har tillstyrkt detta. Detta gäller också vid regeringens tillåtlighetsprövning efter förbehåll. Kravet på kommunfullmäktiges tillstyrkan gäller:

1. järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk,
2. massafabriker och pappersbruk,
3. fabriker för raffinering av råolja eller för tung petrokemisk produktion,
4. fabriker för framställning av baskemikalier eller gödselmedel,
5. cementfabriker,
6. anläggningar för kärnteknisk verksamhet,
7. förbränningsanläggningar med en tillförd effekt om minst 200 megawatt,
8. gruppstationer för vindkraft med en sammanlagd uteffekt av minst tio megawatt,
9. anläggningar för lagring av minst 50 miljoner normalkubikmeter naturgas,
10. anläggningar där mer än 10 000 ton farligt avfall behandlas årligen,
11. anläggningar för att utvinna ämnen eller material inom vissa fjällområden, samt
17. byggande av plattformar för utvinning av olja eller gas inom havsområden.

I tredje stycket har det ”kommunala vetot” försetts med en s.k. ventil när det gäller vissa slag av verksamheter. Trots att tillåtligheten som huvudregel förutsätter kommunens tillstyrkan får regeringen tillåta:

- mellanlagring eller slutlig förvaring av kärnämne eller kärnavfall,
- förbränningsanläggningar med en tillförd effekt om minst 200 megawatt,
- gruppstationer för vindkraft med en sammanlagd uteffekt av minst tio megawatt,
- anläggningar för lagring av minst 50 miljoner normalkubikmeter naturgas samt
- anläggningar där mer än 10 000 ton farligt avfall behandlas årligen.

Förutsättningen för att på detta sätt bryta igenom det ”kommunala vetot” är att det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att den aktuella verksamheten kommer till stånd.

Detta gäller dock inte om en annan plats bedöms vara lämpligare för verksamheten eller om en lämplig plats har anvisats för verksamheten inom en annan kommun som kan antas godta en placering där. Härmed avses inte bara platsens lämplighet från tekniska och ekonomiska utgångspunkter. Hänsyn måste också tas till den inställning som har redovisats av de kommuner som kan komma ifråga. Av detta framgår att möjligheten för regeringen att lämna tillstånd mot kommunens vilja är avsedd att användas ytterst restriktivt.

Punkterna 12-16 (vattenfrågor) och 18-21 (trafikanläggningar) berörs inte av kommunens vetorätt⁴⁷.

2.8 Villkor för att tillgodose allmänna intressen

Om regeringen finner att en verksamhet får komma till stånd enligt 17 kap. får regeringen besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen.

Regeringen kan således besluta om villkor för att tillgodose allmänna intressen, bl.a. närings-, arbetsmarknads- och regionalpolitiska intressen. Regeringen kan t.ex. ålägga en sökande att betala penningbelopp eller vidta åtgärder för att tillgodose allmänna intressen som annars inte skulle kunna kompenseras, eller vidta åtgärder av skadeförebyggande karaktär. Regeringen kan exempelvis föreskriva att sökanden skall betala ett visst belopp att användas till främjande av turistnäringen i berörd kommun eller fritidsfisket i området. Regeringen kan också föreskriva sökanden att bekosta en förstärkning av det allmänna vägnätet kring en anläggning som ger upphov till omfattande transporter eller att delta i kostnader för oljeskyddsberedskap m.m. Regeringen kan även förordna om exempelvis naturvetenskapliga eller andra undersökningar eller inventeringar som har samband med projektet, på sökandens bekostnad. Ofta anges den tidpunkt då byggnads- och anläggningsåtgärder senast skall ha vidtagits. Regeringen kan vidare bestämma ett "tak" eller ett "golv" för de villkor som senare skall meddelas i tillståndet av andra prövningsmyndigheter⁴⁸.

⁴⁷ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 221

⁴⁸ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 222

3. Tillståndsplikt för miljöfarlig verksamhet

3.1 Inledning

Regeringen har fått bemyndigande att meddela föreskrifter om att det för vissa slag av miljöfarlig verksamhet skall gälla krav på tillstånd eller anmälan⁴⁹. Detta utgör grunden för tillstånds- och anmälningsplikten för miljöfarlig verksamhet.

3.2 Tillståndsplikt för nya verksamheter

Bestämmelser om krav på tillstånd för miljöfarliga verksamheter finns i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH).

Enligt dessa bestämmelser är det förbjudet att utan tillstånd enligt miljöbalken⁵⁰:

- anlägga eller driva fabriker, andra inrättningar eller annan miljöfarlig verksamhet,
- släppa ut avloppsvatten eller
- släppa ut eller lägga upp fast avfall eller andra fasta ämnen i de fall åtgärden eller verksamheten har beteckningen A eller B i bilagan till FMH.

Frågor som rör krav på tillstånd för ”miljöfarlig verksamhet som kan antas ha liten miljöpåverkan” diskuteras nedan.

Det är också förbjudet att utan tillstånd enligt miljöbalken⁵¹ anlägga eller driva en miljöfarlig verksamhet i de fall *farliga ämnen* som innebär en miljöfarlig hantering enligt bilagan till FMH ingår eller avses ingå i verksamheten (de s.k. Sevesoverksamheterna).

I bilagan finns en beskrivning av varje tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet där SNI-kod och prövningsmyndighet anges. Med SNI-kod avses en sifferkod enligt Svensk Näringsgrensindelning för respektive verksamhet. De s.k. Sevesoverksamheterna har dock ingen sådan SNI-kod. Vilken myndighet som skall pröva en sådan verksamhet bestäms utifrån den SNI-kod huvudverksamheten har⁵². Om en Seveso-verksamhet är en C-verksamhet eller inte finns angiven som en A-, B- eller C-verksamhet (s.k. U-verksamhet) skall den prövas av länsstyrelsen.

Bilagan är indelad i fyra delar med följande rubriker:

- verksamheter,
- verksamheter med särskilda processer,

⁴⁹ 9 kap. 6 § första stycket

⁵⁰ 5 § första stycket FMH

⁵¹ 5 § andra stycket FMH

⁵² 6 § andra stycket FMH

- verksamheter med hantering av kemiska ämnen och
- verksamheter där farliga ämnen förekommer (s.k. Sevesoverksamheter).

3.2 Begreppet anläggning

Att något är en anläggning eller bedrivs vid en anläggning är ofta en förutsättning för tillstånds- eller anmälningsplikt. I vissa fall kan det vara svårt att avgöra om det är fråga om en anläggning eller inte.

Någon allmän legaldefinition av begreppet anläggning finns inte i svensk rätt. Följande kan dock tjäna som vägledning för bedömningen av om något är att anse som en anläggning eller inte .

Med anläggning menas enligt IPPC-direktivet⁵³ ”en fast, teknisk enhet där en eller flera av de verksamheter som anges i bilaga I bedrivs, liksom all annan därmed förknippad verksamhet som tekniskt sett är knuten till de verksamheter som bedrivs på platsen och som kan påverka utsläpp och föroreningar”. I 2 § Sevesolagen⁵⁴ definieras anläggning som ”en teknisk enhet inom en verksamhet där farliga ämnen tillverkas, används, hanteras eller förvaras”. Detta inbegriper all utrustning, alla konstruktioner, ledningar, maskiner, verktyg, särskilda industrijärnvägsspår, lastkajer, bryggor, pirar, magasin eller liknande anordningar, flytande eller fasta, som är nödvändiga för anläggningens drift.

I en dom från Miljööverdomstolen⁵⁵ som gällde påförande av miljöstraffavgift diskuteras innebörden i begreppet anläggning avseende punkt 90.004-3⁵⁶ i bilagan till FMH. Där sägs att räckvidden av begreppet anläggning framstår som något oklar men att begreppet får anses betyda att någon åtgärd av teknisk natur vidtagits för att möjliggöra den avsedda verksamheten. Enbart det förhållandet att en verksamhet har bedrivits med viss varaktighet kan dock inte medföra att en anläggning inrättats.

I en annan dom diskuteras frågan om huruvida en fastighetsägare kan hållas ansvarig för störningar som uppkommer till följd av att hans fastighet med stöd av allemansrätten nyttjas av andra som badplats. Domstolen fann att det för att ett sådant ansvar skall föreligga krävs att fastighetsägaren antingen bedriver verksamhet eller har vidtagit någon typ av åtgärd för att iordningställa området som badplats. Enbart det förhållandet att badandet sker på fastighetsägarens fastighet är inte tillräcklig för att denne skall hållas ansvarig för de störningar som uppkommer.⁵⁷

För att någonting skall anses som en anläggning i miljöbalkens mening krävs således inte att den behöver vara särskilt avancerad från teknisk synpunkt. Det bör dock vara fråga om något som är särskilt inrättat eller iordningställt för det speciella ändamålet. Det kan i vissa fall räcka med en hårdgjord yta eller inhägnad eller liknande arrangemang för att en anläggning skall föreligga.

⁵³ Rådets direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar

⁵⁴ Lag (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor

⁵⁵ Miljööverdomstolens dom 2002-05-13 Mål nr M 768-01

⁵⁶ Punkten 90.004-3 C anger att det gäller anmälningsplikt för bl.a anläggning för förbränning av avfall om den tillförda mängden avfall är högst 50 ton per år.

⁵⁷ Miljööverdomstolens dom 2003-04-25, Mål nr. M 7556-01.

3.3 Tillståndsplikt för befintliga verksamheter

3.3.1 Övergångsbestämmelser till FMH

I förarbetena⁵⁸ till miljöbalken framhålls att tillståndsplikten inte endast gäller för anläggande av verksamheter utan även avser redan etablerad verksamhet. Detta innebär att den som bedriver en befintlig verksamhet som enligt bilagan är tillståndspliktig men som saknar tillstånd, måste skaffa sig tillstånd. Denna fråga regleras i övergångsbestämmelserna till FMH.

Den som den 1 januari 1999 (när miljöbalken trädde i kraft) bedrev miljöfarlig verksamhet för vilken krav på tillstånd till driften infördes då, skall senast vid utgången av år 2005 ha inkommit till tillståndsmyndigheten med ansökan om tillstånd. Kravet på att komma in med en ansökan senast vid utgången av år 2005, gäller även den som bedriver tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet med stöd av dispens. Möjligheten att få dispens från skyldigheten att söka tillstånd upphörde den 1 juli 1981 men det kan fortfarande finnas verksamheter som bedrivs med stöd av en sådan dispens.

3.3.2 Ändring av verksamhet

Krav på tillstånd gäller också om en tillståndspliktig verksamhet ändras⁵⁹. Detta gäller oavsett om den verksamhet som avses ändras redan har tillstånd eller om det rör sig om en pågående verksamhet som är tillståndspliktig enligt bilagan men som av någon anledning inte blivit prövad, t.ex. en verksamhet som påbörjats innan tillståndsplikten infördes.

I detta fall är det verksamhetsutövaren som vill ändra sin verksamhet på något sätt. Det kan t.ex. gälla en ökning av produktionen eller att inriktningen på produktionen avses förändras. Det kan också handla om att verksamhetsutövaren vill ändra produktionsmetod eller tillämpa en annan teknik.

Om ändringen går ut på att flytta verksamheten till en annan plats – en ny lokalisering – är det inte fråga om ändring i detta avseende. Då krävs ett helt nytt tillstånd. Detta gäller även om verksamhetsutövaren endast avser att flytta verksamheten till fastigheten intill eller tvärs över gatan.

”Mindre ändring”

Tillstånd krävs inte om det är fråga om en mindre ändring. Detta gäller dock under förutsättning att det *inte* finns risk för att det uppkommer en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön. Observera att för att komma undan kravet på tillstånd för ändringen så måste alltså två kriterier vara uppfyllda. Ändringen måste vara mindre och det får inte finnas risk för olägenhet av betydelse.

Vid mer omfattande ändringar (dvs. när det inte är fråga om en mindre ändring) krävs alltid tillstånd för att ändringen skall få genomföras. Det spelar då ingen roll om det därigenom uppkommer någon olägenhet av betydelse eller inte.

⁵⁸ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 112

⁵⁹ 5 § tredje stycket FMH

En anläggning eller verksamhet som är tillståndsprövad har oftast produktionsmängd eller motsvarande angiven i själva tillståndsmeningen. En ändring som innebär att denna produktionsmängd överskrids får inte vidtas utan ny prövning, även om ändringen i och för sig skulle kunna betraktas som mindre. Detta följer av tillståndsbeslutets rättskraft⁶⁰.

Vad som annars menas med en mindre ändring finns inte beskrivet i författningstext eller i miljöbalkens förarbeten. Vad som är en mindre ändring i detta sammanhang måste bedömas från fall till fall och det går inte att ange i procent eller i någon annan måttenhet.

Som exempel på när det skulle kunna vara fråga om en mindre ändring kan nämnas då en verksamhetsutövare byter ut mindre delar av en processutrustning mot nya sådana som t.ex. har samma funktion, används för samma syfte eller är likartad men bättre i något avseende. På samma sätt skulle utbyte av process- eller rengöringskemikalier mot mindre farliga sådana kemikalier kunna anses som en mindre ändring.

Exempel på sådant som skulle kunna tyda på att det inte är fråga om en mindre ändring kan vara att det handlar om stora investeringar eller tillämpning av helt ny eller annan teknik. Om den ändring som planeras kan komma att medföra att ett villkor måste ändras torde det inte kunna vara fråga om en mindre ändring.

3.3.3 Påbyggnadstillstånd

När en ändring är tillståndspliktig blir frågan vilken omfattning prövningen skall ha. Om en ändring är sådan att den kräver tillstånd bör det enligt ett uttalande i förarbetena till miljöbalken ”göras en samlad prövning varje gång en verksamhet ändras”⁶¹.

Innebär då detta uttalande att hela verksamheten inklusive den planerade ändringen alltid skall prövas eller finns det utrymme för att i vissa fall pröva endast själva ändringen (utbygganden, produktionsökningen etc.) och meddela ett s.k. påbyggnadstillstånd?

Frågan om påbyggnadstillstånd har kommenterats av Bertil Bengtsson m.fl. i Miljöbalken, En kommentar⁶² på följande sätt.

”Bestämmelsen i 9 kap. 6 § 1 st. 4 p. jämfört med 5 § 2 (3) st. i förordningen om miljöfarlig verksamhet m.m. innebär att vid tillståndspliktiga ändringar skall en samlad prövning av verksamheten göras och tillståndet skall vid bifall omfatta hela verksamheten, och inte bara ändringen. Är ändringen liten och obetydlig och ökar den inte heller utsläppen eller störningarna torde den inte vara tillståndspliktig. Det tidigare förfarandet med påbyggnadstillstånd kommer att minska i betydelse, även om det inte helt kommer att upphöra. En mindre produktionsökning under en *begränsad tid* bör liksom tidigare kunna prövas för sig utan att hela verksamheten tas upp till prövning. Även klart avgränsade ändringar som inte påverkar själva produktionen som helhet bör kunna hanteras genom s.k. påbyggnadstillstånd. Som exempel kan nämnas en kapacitetsökning i en energianläggning, som är knuten till en processindustri. Att i ett sådant fall göra en samlad prövning av hela verksamheten förefaller inte nödvändigt. Även sådana avgränsade ändringar i tillverkningsprocessen som i och för sig är tillståndspliktiga men som har begränsad betydelse för den samlade miljöpåverkan från verksamheten bör

⁶⁰ Bertil Bengtsson, Ulf Bjällås, Stefan Rubenson, Rolf Strömberg Miljöbalken, En kommentar, Del 1 s. 9:22-23

⁶¹ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 112

⁶² Bertil Bengtsson, Ulf Bjällås, Stefan Rubenson, Rolf Strömberg Miljöbalken, En kommentar, Del 1 s. 9:21

kunna prövas som en påbyggnad till det befintliga tillståndet. En kemisk fabrik som i själva verket består av ett flertal olika fabriker och som skall kompletteras med en ytterligare fabrik för tillverkning av en ny produkt behöver inte nödvändigtvis föranleda en samlad prövning av hela verksamheten⁶³.

Miljööverdomstolen har i två mål tagit upp frågan⁶³.

Ett av målen gällde en ansökan om tillstånd till en ökning av tidigare tillståndsgiven produktion från 160 000 ton per år till 175 000 ton per år. Frågan var bl.a. om ett s.k. påbyggnadstillstånd kunde meddelas eller om en samlad prövning av hela verksamheten skulle genomföras.

Miljödomstolen i Vänersborg som prövade målet i första instans uttalade i sina domskäl följande. "Principen om en samlad bedömning måste tillämpas omdömesgillt och undantag från densamma måste ibland godtas. Det är tveklöst så att det i vissa situationer skulle vara orimligt att kräva en fullständig omprövning av all verksamhet. En tillämpning i enlighet med vad Bertil Bengtsson m.fl. anfört i ovan refererade uttalande förefaller rimlig (domstolen hänvisar till samma uttalande som refereras ovan i denna handbok). För undantag från principen bör således som regel krävas att fråga är om ändring av en klart avgränsad del av verksamheten. Påbyggnadstillstånd som avser rena produktionsökningar bör dock som regel inte accepteras".

Miljööverdomstolen som efter överklagande har prövat målet anför i sina domskäl följande. "Som miljödomstolen framhållit bör huvudprincipen vid tillståndsprövning enligt miljöbalken i fall som detta vara att en samlad prövning av hela verksamheten genomförs. Miljööverdomstolen delar också miljödomstolens bedömning att det kan finnas skäl som motiverar att undantag görs från huvudprincipen och som alltså motiverar att en produktionsökning tillståndsprövas för sig. Några sådana skäl finns inte i detta fall".

Av refererade rättsfall bör man kunna dra slutsatsen att:

- påbyggnadstillstånd för ändring i en verksamhet kan godtas i undantagsfall för en klart avgränsad del av verksamheten,
- påbyggnadstillstånd som avser en mindre och tillfällig produktionsökning kan godtas i undantagsfall och att den sökande i så fall har bevisbördan för att sådant tillstånd är motiverat.

3.4 Föreläggande om att ansöka om tillstånd

Tillståndsprövning kan även initieras tillsynsvägen⁶⁴. Om en verksamhet medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön, får tillsynsmyndigheten i enskilda fall förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd. Detta gäller endast verksamheter som inte är tillståndspliktiga.

⁶³ Miljööverdomstolens dom 2002-01-21 Mål nr M 2221-01 och Mål nr M 8118-01.

⁶⁴ 9 kap. 6 andra stycket

Av förarbetena⁶⁵ till miljöbalken framgår att ett sådant föreläggande kan gälla såväl planerade som pågående verksamheter och även verksamheter eller åtgärder som innebär efterbehandling. Denna möjlighet kan användas när en tillsynsmyndighet bedömer att hela verksamheten bör prövas och regleras i en tillståndsprövning därför att det inte kan anses tillräckligt att i enlighet med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. förelägga verksamhetsutövaren att vidta behövliga skyddsåtgärder eller försiktighetsmått. En sådan tillståndsansökan skall prövas av länsstyrelsen⁶⁶.

3.5. Frivilligt tillstånd

Den som bedriver eller avser att bedriva miljöfarlig verksamhet har rätt att ansöka om tillstånd till verksamheten enligt denna balk även om det inte krävs tillstånd (s.k. frivilligt tillstånd). En sådan ansökan skall som huvudregel prövas av länsstyrelsen⁶⁷.

3.6 Gränsälvsoverenskommelsen

I fråga om viss miljöfarlig verksamhet och viss vattenverksamhet gäller särskilda bestämmelser enligt lagen (1971:850) med anledning av gränsälvsoverenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland. Det pågår för närvarande ett arbete med att se över dessa bestämmelser.

3.7 Prövningsmyndigheter

Som huvudregel skall en ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet prövas av miljödomstolen⁶⁸. Regeringen får dock föreskriva att en ansökan om tillstånd till vissa slag av verksamheter i stället skall prövas av länsstyrelsen. Vidare får regeringen föreskriva att en kommunal nämnd skall pröva frågor om tillstånd när det gäller miljöfarlig verksamhet som kan antas ha liten miljöpåverkan⁶⁹.

3.7.1 Fördelning av prövningsansvaret

Prövning av A- och B-verksamheter

Frågor om tillstånd⁷⁰ som avser:

⁶⁵ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 113

⁶⁶ 7 § FMH

⁶⁷ 7 § FMH

⁶⁸ 9 kap. 8 § första stycket

⁶⁹ 9 kap. 8 § andra stycket

⁷⁰ 6 § första stycket FMH

- miljöfarlig verksamhet som har beteckningen A skall prövas av miljödomstolen
- miljöfarlig verksamhet som har beteckningen B skall prövas av länsstyrelsen.

Om en verksamhet är upptagen under rubriken ”*Farliga ämnen som innebär en miljöfarlig hantering som skall tillståndsprövas enligt 9 kap. 6 § miljöbalken*” (”Seveso-verksamhet”) i bilagan, skall tillståndsfrågor prövas av miljödomstolen om verksamheten har beteckningen A och av länsstyrelsen om verksamheten har beteckningen B eller C eller inte är angiven med någon beteckning⁷¹.

Försvarets miljöfarliga verksamheter

Tillstånd som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt skall alltid prövas av länsstyrelsen⁷².

Tillståndsprövning efter föreläggande samt efter frivillig ansökan

En tillsynsmyndighet får under vissa förutsättningar förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd även om tillståndsplikt inte gäller för verksamheten. Vidare har en verksamhetsutövare rätt att få sin verksamhet tillståndsprövad även om den inte omfattas av tillståndsplikt. I dessa fall frågan om tillstånd prövas av länsstyrelsen⁷³. Om en sådan verksamhet även omfattas av bestämmelserna i 17 kap. 1 § (regeringens tillåtlighetsprövning), skall ansökan om tillstånd prövas av miljödomstolen⁷⁴.

Miljöfarlig verksamhet som kan antas ha liten miljöpåverkan

Vissa miljöfarliga verksamheter som t.ex. enskilda avloppsanordningar och mindre värmepumpsanläggningar kan antas ha liten miljöpåverkan. Sådana verksamheter skall tillståndsprövas av den kommunala nämnd som fullgör kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet⁷⁵.

Prövning kan lyftas till högre nivå

Flera mål och ärenden får handläggas i en och samma rättegång. Förutsättningen är att målen eller ärendena har samma sökande och avser samma verksamhet eller verksamheter som har samband med varandra⁷⁶.

Som exempel kan nämnas när en sökande avser att ta ut stora mängder vatten ur en å för att sedan släppa ut kylvatten eller förorenat processavloppsvatten i samma å. Vattenuttaget är att anse som en vattenverksamhet enligt 11 kap. och utsläppet som en miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. Vattenverksamheten och den miljöfarliga verksamheten kan således prövas i samma rättegång.

⁷¹ 6 § andra stycket FMH

⁷² 9 kap. 8 § andra stycket

⁷³ 7 § FMH

⁷⁴ 7 § FMH

⁷⁵ 9 kap. 8 § andra stycket samt 14 och 17 §§ FMH.

⁷⁶ 21 kap. 3 §

Detta gäller även om den miljöfarliga verksamheten skall prövas av länsstyrelsen eller av en kommunal myndighet. Om en miljödomstol prövar ett mål eller ärende som avser samma verksamhet eller verksamheter som har samband med varandra får en ansökan i ett annat sådant ärende göras hos miljödomstolen, även om ärendet annars skulle ha prövats hos en länsstyrelse eller en kommun.

Initiativet till en samordnad prövning tas av den sökande. Men även en miljödomstol får på eget initiativ ta till sig ett ärende som handläggs hos en länsstyrelse eller en kommun. Förutsättningen är att domstolen bedömer att ärendet bör handläggas tillsammans med ett mål som handläggs av domstolen. Den lägre instansen är i ett sådant fall skyldig att på begäran överlämna ärendet till domstolen⁷⁷.

3.8 Miljödomstolarna

I Sverige finns fem miljödomstolar. De är lokaliserade till tingsrätterna i Växjö, Vänersborg, Stockholm, Umeå och Östersund.

Svea Hovrätt är miljööverdomstol. Högsta domstolen är sista instans i miljö mål⁷⁸.

3.8.1 Allmänt om miljödomstolarna

Miljödomstolarna prövar bl.a. frågor om tillstånd till miljöfarlig verksamhet och tillstånd till vattenverksamhet. Vidare prövar domstolen överklaganden avseende frågor om naturvård, hälsoskydd, renhållning och kemiska produkter. Dessutom prövar domstolen mål om skadestånds- och ersättningsfrågor med miljöanknytning samt utdömande av vite⁷⁹.

3.8.2 Domstolens sammansättning

En miljödomstol består av en ordförande, ett miljöråd samt två sakkunniga ledamöter.

Ordföranden skall vara utbildad domare. Miljöråd skall ha teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och erfarenhet av miljöfrågor. En av de sakkunniga skall ha erfarenhet av frågor som faller inom verksamhetsområdet för Naturvårdsverket. Ordföranden bestämmer med hänsyn till målets beskaffenhet om den andre sakkunniga ledamoten skall ha erfarenhet av industriell eller kommunal verksamhet⁸⁰.

3.8.3 Domsområden

Miljödomstolarna har geografiskt bestämda domsområden. Dessa områdens omfattning framgår av förordningen (1998:1323) om miljödomstolarnas domkretsar.

⁷⁷ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 233-234

⁷⁸ 23 kap. 9 §

⁷⁹ 20 kap. 2 §

⁸⁰ 20 kap. 4 §

3.8.4 Mål som prövas av miljödomstol

Miljödomstolen prövar som första instans frågor om tillstånd till miljöfarlig verksamhet (ansökningsmål)⁸¹. Med ansökningsmål avses bl.a:

- mål om tillstånd till miljöfarliga verksamheter som i bilagan till FMH har beteckningen A (ofta kallade "A-verksamheter" eller "A-anläggningar").
- mål enligt 24 kap. 3 § MB om återkallelse eller förbud mot fortsatt verksamhet (A-verksamhet), samt
- mål enligt 24 kap. 5-8 §§ MB om omprövning som avser A-verksamheter.

3.9 Länsstyrelsen

3.9.1 Länsstyrelsen eller miljöprövningsdelegationen?

I miljöbalken och i förordningar och andra föreskrifter som meddelats med stöd av balken finns en mängd bestämmelser som riktar sig till länsstyrelsen. När det gäller prövning av vissa frågor som rör miljöfarlig verksamhet skall vissa delar av prövningen handläggas av länsstyrelsens miljöenhet eller motsvarande och vissa delar av den miljöprövningsdelegation (MPD) som enligt 24 § länsstyrelseinstruktionen (2002:864) skall finnas inom varje länsstyrelse.

3.9.2 Länsstyrelsens miljöprövningsdelegation (MPD)

MPD:s sammansättning

MPD skall bestå av en ordförande och en miljösekreterare⁸². För ordföranden skall det finnas en ersättare. Den som är ordförande skall vara jurist med domarerfarenhet och ha särskild erfarenhet av miljöfrågor och andra frågor som behandlas i miljöbalken. Dessa krav gäller även för ordförandens ersättare. Den som är miljösekreterare skall ha teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och ha särskild erfarenhet av frågor om skydd för människors hälsa och miljön.

För ordföranden finns hos de flesta MPD en ersättare. En ordförande kan också vara ordförande för fler än ett län. Oftast finns fler sekreterare hos en MPD. Det är dock endast en sekreterare som deltar per ärende.

⁸¹ 21 kap. 1 §

⁸² 25 § länsstyrelseinstruktionen

MPD:s uppgifter

I 9 kap. 8 § och 6 § FMH anges att det är länsstyrelsen som skall pröva frågor om tillstånd när det gäller miljöfarlig verksamhet som har beteckningen B (ofta kallad "B-verksamhet" eller "B-anläggning") i bilagan till FMH.

Det är länsstyrelsens miljöprövningsdelegation som skall pröva ärenden⁸⁴ om:

- tillstånd till miljöfarlig verksamhet⁸⁵,
- om återkallelse av tillstånd,
- om omprövning av tillstånd, villkor eller andra bestämmelser.

MPD:s roll i förhållande till länsstyrelsen i övrigt

Ärenden som skall prövas av MPD skall beredas av personal vid länsstyrelsen⁸⁶. Beredningen som skall ske i samråd med MPD:s ordförande och den miljöskunnige utförs av personal vid den enhet eller motsvarande inom länsstyrelsen som handlägger miljöfrågor.

Ordföranden eller den som ersätter ordföranden vid tjänstgöring utanför MPD:s verksamhet, får inte besluta i eller delta i handläggningen av ärenden⁸⁷ som avser:

- yttranden till miljödomstol i mål som avses i 24 § länsstyrelseinstruktionen och som i första instans prövas av miljödomstol,
- tillsyn över tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet,
- yttranden i ärenden enligt 17 kap. miljöbalken,
- sådan verksamhet som i övrigt kan komma att prövas av MPD.

Den som är ordförande eller ersättare för ordföranden får inte, vid tillämpningen av 7 a § förvaltningslagen och 22 kap. 6 §, företräda länsstyrelsen inför miljödomstol som den enskildes motpart⁸⁸.

Den som är miljöskunnig får inte delta i handläggningen av ett tillsynsärende som avser efterlevnaden av ett tillståndsbeslut av MPD som den skunnige har deltagit i⁸⁹.

Om ett beslut av MPD överklagas, får en miljöskunnig som deltagit i beslutet inte företräda länsstyrelsen inför miljödomstol som den enskildes motpart⁹⁰.

Beslut av MPD

Den som är ordförande får ensam vidta förberedande åtgärder och meddela beslut om avskrivning⁹¹. Beslut i övriga frågor fattas av ordföranden och den miljöskunnige gemensamt. Kan de inte enas gäller den mening som företräds av ordföranden.

⁸⁴ 24 § länsstyrelseinstruktionen

⁸⁵ Här avses även ansökan om tillstånd som rör försvarsmakten, frivillig ansökan om tillstånd och ansökan efter föreläggande om att söka tillstånd.

⁸⁶ 26 § länsstyrelseinstruktionen

⁸⁷ 27 § länsstyrelseinstruktionen

⁸⁸ 27 § andra stycket länsstyrelseinstruktionen

⁸⁹ 28 § första stycket länsstyrelseinstruktionen

⁹⁰ 28 § andra stycket länsstyrelseinstruktionen

Någon annan än ordföranden eller den miljöskunnige får inte delta i MPD:s beslut.

Protokoll

Protokoll skall föras över sammanträden där MPD fattar beslut⁹².
Ytterligare bestämmelser om förfarandet finns i 19 kap. miljöbalken.

⁹¹ Avskrivning innebär att en myndighet slutligen skiljer sig från ärendet genom avskriva det från vidare handläggning. Det kan t.ex. förekomma när en sökande återkallat sin ansökan. Begreppet avskrivning förväxlas ibland med begreppet avvisning. Att avvisa en ansökan innebär att myndigheten inte gör någon prövning i sak. Ett exempel på när en ansökan avvisas är när sökanden trots begäran om komplettering av handlingarna inte kommer in med sådan komplettering.

⁹² 28 § tredje stycket länsstyrelseinstruktionen

4. Tillståndsplikt för miljöfarlig verksamhet med liten miljöpåverkan m.m.

4.1 Miljöfarlig verksamhet med liten miljöpåverkan

Vissa slag av miljöfarlig verksamhet kan antas medföra förhållandevis liten miljöpåverkan. Även i sådana fall kan det finnas behov av krav på tillstånd eller anmälan. Som exempel kan nämnas enskilda avloppsanordningen och mindre värmepumpar. Enligt 9 kap. 8 § andra stycket får regeringen föreskriva att en kommunal nämnd skall pröva frågor om tillstånd för sådana verksamheter. Bestämmelser om tillstånds- och anmälningsplikt för dessa verksamheter finns i 13-20 §§ FMH.

4.1.1 Enskild avloppsanordning

För att inrätta en avloppsanordning till vilken en vattentoalett skall anslutas krävs tillstånd⁹³. Om det är fråga om att inrätta en avloppsanordning för BDT (ingen vattentoalett ansluten), krävs endast en enligt 13 § tredje stycket FMH en anmälan⁹⁴. Om en fastighetsägare vill ansluta en vattentoalett till en befintlig avloppsanordning, t.ex. en avloppsanordning för BDT, är en sådan ändring tillståndspliktig. Vidare kan en kommun föreskriva att även anordningar för BDT-avlopp skall vara tillståndspliktiga.

Krav på tillstånd för att inrätta en avloppsanordning gäller dock inte enligt dessa bestämmelser om anordningen kräver tillstånd enligt 5 § FMH eller anmälan enligt 21 § FMH⁹⁵.

4.1.2 Värmepumpsanläggning

Att inrätta en mindre värmepumpsanläggning för utvinning av värme ur mark, ytvatten eller grundvatten är som huvudregel anmälningspliktigt. Kommunen får dock föreskriva att det skall fordras tillstånd av nämnden för att inrätta en sådan anläggning inom kommunen eller inom vissa delar av denna, om det behövs för att skydda människors hälsa eller miljön⁹⁶.

⁹³ 13 § första stycket FMH

⁹⁴ 13 § tredje stycket FMH

⁹⁵ 15 § FMH

⁹⁶ 17 § FMH

4.2 Grundvattentäkter

4.2.1 Inledning

När det gäller skyddet för grundvattentäkter finns det en särskild hänsynsregel⁹⁷ som anger att anläggningar för grundvattentäkter skall inrättas och användas på ett sådant sätt att olägenheter för människors hälsa inte uppkommer.

Vattentäkt är per definition en vattenverksamhet. Med vattenverksamhet⁹⁸ avses bl.a. bortledande av grundvatten. Med vattentäkt⁹⁹ avses bortledande av yt- eller grundvatten för bl.a. vattenförsörjningen. Som huvudregel krävs tillstånd¹⁰⁰ enligt miljöbalken för vattenverksamhet. Tillstånd behövs dock inte för vattentäkt för en- eller tvåfamiljsfastighets eller jordbruksfastighets husbehovsförsörjning¹⁰¹.

4.2.2 Tillståndsplikt för grundvattentäkter

Om det inte krävs tillstånd för grundvattentäkter får en kommun föreskriva att det ändå skall krävas tillstånd av kommunen eller anmälan till denna¹⁰². Detta gäller för att inrätta och använda en ny anläggning för grundvattentäkt i områden där knapphet på sött grundvatten råder eller kan befaras uppkomma. Förutsättningen är att det behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa skall uppkomma. Kommunen får också föreskriva anmälningsplikt för sådana anläggningar som redan finns inom angivna områden.

Det kan påpekas att kommunen i detta fall har fått ett direkt bemyndigande i miljöbalken att meddela föreskrifter. Någon bestämmelse i förordning behövs således inte för att en kommun skall få meddela sådana föreskrifter.

Med olägenhet för människors hälsa avses i detta fall att en bostad inte har tillgång till vatten i tillräcklig omfattning och av godtagbar kvalitet. Begreppet knapphet på sött grundvatten omfattar de fall då brunnar sinar eller då brunnar drabbas av saltvatteninträngning. Det är här fråga om områden där det antingen finns bostäder som inte har tillgång till vatten i tillräcklig omfattning och av godtagbar kvalitet eller där det finns risk för detta och där orsaken är att grundvattenuttagen är eller befaras bli för stora¹⁰³.

Kommunen kan genom att föreskriva om tillstånd eller anmälningsplikt förhindra tillkomsten av nya anläggningar eller påverka användningen av befintliga anläggningar. Kommunen kan då också påverka lokaliseringen och kan vid tillståndsprövningen även kräva att det kontrolleras exempelvis om det förekommer radonhalter i vattnet.

⁹⁷ 9 kap. 10 § första stycket

⁹⁸ 11 kap. 2 §

⁹⁹ 11 kap. 5 §

¹⁰⁰ 11 kap. 9 §

¹⁰¹ 11 kap. 11 §

¹⁰² 9 kap. 10 § andra stycket

¹⁰³ prop. 1997/98:45 del 1 sid. 354 och del 2 sid. 116

4.2.3 Bygglovsplikt för grundvattentäkter

En kommun får om det finns särskilda skäl införa bygglovsplikt för vissa grundvattentäkter¹⁰⁴ som är undantagna från kravet på tillstånd till vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken. Här avses i likhet med vad som nyss diskuterats vattentäkt för en- eller tvåfamiljsfastighets eller jordbruksfastighets husbehovsförsörjning. Dessa möjligheter att antingen meddela lokala föreskrifter till skydd för vattentäkter enligt miljöbalken eller införa bygglovsplikt enligt plan- och bygglagen (PBL) kompletterar varandra. Av förarbetena till följdlagstiftningen till miljöbalken¹⁰⁵ framgår att PBL:s regler främst bör tillämpas då det inom en kommun finns ett behov att ha en planmässig hantering av grundvattenfrågorna inom nya områden som planläggs.

4.3 Tillståndsplikt för viss djurhållning

Regeringen får föreskriva¹⁰⁶ att vissa djur inte utan särskilt tillstånd av kommunen får hållas inom områden med detaljplan eller områdesbestämmelser. Regeringen får i sin tur överlåta åt en kommun att meddela sådana föreskrifter. Som förutsättning gäller att sådana föreskrifter behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppstår.

En kommun får således föreskriva¹⁰⁷ att:

- nötkreatur, häst, get, får eller svin,
- pälsdjur eller fjäderfä som inte är sällskapsdjur,
- orm

inte får hållas inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser utan särskilt tillstånd av den kommunala miljönämnden. Ett sådant tillstånd får förenas med särskilda villkor.

Prövningsförfarandet diskuteras nedan i avsnitt 9.

4.4 Tillståndsplikt enligt hälsoskyddsföreskrifter

4.4.1 Kommunala föreskrifter allmänt till skydd för människors hälsa

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter som behövs till skydd mot olägenheter för människors hälsa. Regeringen får också överlåta åt kommunerna att meddela sådana föreskrifter¹⁰⁸.

¹⁰⁴ 8 kap. 6 § Plan- och bygglagen (1987:10)

¹⁰⁵ prop. 1997/98:90 sid. 167-168

¹⁰⁶ 9 kap. 11 §

¹⁰⁷ 39 § FMH

¹⁰⁸ 9 kap. 12 §

I sådana föreskrifter får anges att verksamheter som kan medföra olägenheter för människors hälsa inte får bedrivas eller att vissa anläggningar inte får inrättas utan att kommunen har lämnat tillstånd eller en anmälan har gjorts till kommunen.

4.4.2 Föreskrifter i syfte att hindra uppkomsten av olägenheter för människors hälsa

En kommun får om det behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppkommer i en kommun, meddela föreskrifter¹⁰⁹, om:

- tomgångskörning med motordrivna fordon,
- spridande av naturlig gödsel, slam och annan orenlighet inom område med detaljplan eller intill sådant område,
- inrättande av annat slag av toalett än vattentoalett,
- hantering av mjölk i utrymme för mjölkprodukter på vilket livsmedelslagen inte tillämpas,
- skydd för ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter,
- tillfälligt förbud mot småskalig vedeldning med vissa fasta bränslen inom särskilt angivna områden,
- skötsel och tillsyn av eldningsanordningar för vissa fasta bränslen,
- tillfälligt förbud mot eldning av löv, kvistar och annat trädgårdsavfall inom område med detaljplan,
- bränning av halm på åkermark, och
- luftvärmepumpar för en- eller tvåfamiljsfastigheter.

En föreskrift kan i vissa fall innebära krav på tillstånd.

Om det i en kommun finns tätbebyggt område som inte omfattas av detaljplan får kommunen, om det finns särskilda skäl, föreskriva att en bestämmelse om spridande av naturligt gödsel, slam och annan orenlighet skall gälla även i ett sådant tätbebyggt område.

Lokala föreskrifter om camping

Om det i en kommun förekommer camping i betydande omfattning på annan plats än på särskilda campinganläggningar får kommunen meddela föreskrifter¹¹⁰ för eller förbjuda sådan camping inom särskilt utsatta områden om det behövs för att förhindra att olägenhet för människors hälsa uppkommer. En sådan föreskrift skulle kunna innebära ett krav på tillstånd för camping på viss plats.

¹⁰⁹ 40 § första stycket MHF

¹¹⁰ 40 § andra stycket FMH

Lokala föreskrifter om gatumusik

Kommunen får i ett enskilt fall meddela föreskrifter¹¹¹ om begränsningar av eller villkor för utövande av gatumusik på viss offentlig plats om det behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppkommer. En sådan föreskrift skulle kunna innebära krav på tillstånd för utövande av gatumusik på viss offentlig plats.

¹¹¹ 40 § tredje stycket FMH

5. Anmälningssärenden

I bestämmelser i miljöbalken och i ett flertal föreskrifter som meddelats med stöd av balken finns krav på att vissa verksamheter och åtgärder skall anmälas till en myndighet innan verksamheten får påbörjas eller åtgärden får vidtas. Här behandlas de verksamheter och åtgärder som skall anmälas enligt 9 kap. miljöbalken. Dessa ärenden kan i delar in i huvudgrupper. Den första gruppen är de s.k. C-verksamheterna. Hit hör också mindre ändringar i tillståndspliktiga verksamheter och efterbehandling av förorenade områden. Den andra gruppen är den där anmälningsplikt föreskrivs i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Den tredje gruppen är de ärenden där kommunerna har bemyndigats att lokalt föreskriva om anmälningsplikt för olika slag av verksamheter och åtgärder.

5.1 Anmälan - en del av tillsynen

Det bör inledningsvis framhållas att handläggning av anmälningssärenden är en del av tillsynen. Syftet med ett anmälningsförfarande är att tillsynsmyndigheten skall få möjlighet att i förväg ta ställning till om den anmälda verksamheten eller åtgärden kan godtas från hälso- och miljösynpunkt och om några särskilda krav på försiktighetsmått behöver ställas eller om förbud behöver meddelas.

5.2 Anmälningsplikt

Obligatorisk anmälningsplikt för C-verksamheter och för ändring av tillståndspliktig verksamhet

Regeringen får meddela föreskrifter¹¹² om att det för vissa slag av miljöfarlig verksamhet skall gälla krav på anmälan innan verksamheten påbörjas och i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) har regeringen meddelat bestämmelser om anmälningsplikt. Till förordningen finns en bilaga i vilken de tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheterna anges. De anmälningspliktiga verksamheterna anges i bilagan med beteckningen C.

Det är således förbjudet att utan att först ha gjort anmälan till tillsynsmyndigheten¹¹³:

- anlägga eller driva en C-verksamhet (fabriker eller andra inrättningar eller annan miljöfarlig verksamhet),
- bedriva en C-verksamhet om inrättningen eller verksamheten ändras och om ändringen är av betydelse från störningssynpunkt,

¹¹² 9 kap. 6 § första stycket

¹¹³ 21 § FMH

- ändra en tillståndspliktig inrättning eller verksamhet (A- eller B-verksamhet) på ett sådant sätt att ändringen inte kräver tillstånd. Det slag av ändring som avses här en s.k. mindre ändring som nämns i 5 § tredje stycket FMH. (se ovan avsnitt 3.3.2. "Mindre ändring").

Anmälningsplikten gäller i likhet med tillståndsplikten (se ovan avsnitt 3.3 "Tillståndsplikt för befintliga verksamheter") inte endast för anläggande av verksamheter utan avser även redan etablerad verksamhet. Detta innebär att om en befintlig verksamhet som i bilagan har beteckningen C av någon anledning inte blivit anmäld, så måste den som bedriver verksamheten anmäla den.

Enligt övergångsbestämmelserna till FMH skall den som vid ikraftträdandet bedrev miljöfarlig verksamhet för vilken krav på anmälan av driften införs genom 21 §, senast den 31 december 2002 ha kommit in till tillsynsmyndigheten med en sådan anmälan.

Detta gäller dock inte om tillsynsmyndigheten har förelagt¹¹⁴ verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd.

Undantag från anmälningsplikten för den som sökt frivilligt tillstånd

Den som bedriver eller avser att bedriva miljöfarlig verksamhet får ansöka om tillstånd till verksamheten enligt denna balk även om det inte krävs tillstånd (s.k. frivillig ansökan)¹¹⁵. Alla verksamhetsutövare har alltså rätt att få sin sak prövad. En frivillig ansökan om tillstånd skall som huvudregel prövas av länsstyrelsen¹¹⁶. Om den som bedriver eller avser att bedriva en C-verksamhet har ansökt om tillstånd till verksamheten behöver någon anmälan inte göras¹¹⁷.

Undantag från anmälningsplikten för den som fått föreläggande om att söka tillstånd

Om en verksamhet medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön, får tillsynsmyndigheten i enskilda fall förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd, även om verksamheten inte är tillståndspliktig.

Ett sådant föreläggande kan gälla såväl planerade som pågående verksamheter. Ansökan om tillstånd skall enligt 7 § FMH prövas av länsstyrelsen. Om verksamhetsutövaren ansöker om tillstånd enligt föreläggandet behöver i så fall någon anmälan inte göras.

5.2.1 Anmälningsplikt för efterbehandling av förorenade områden

En särskild kategori anmälningsärenden avser efterbehandling av mark-och vattenområden samt byggnader och anläggningar. Det är förbjudet att utan anmälan till tillsynsmyndigheten vidta efterbehandlingsåtgärder i vissa förorenade områden¹¹⁸. Detta gäller om

¹¹⁴ 9 kap. 6 § andra stycket

¹¹⁵ 9 kap. 6 § tredje stycket

¹¹⁶ 7 § FMH

¹¹⁷ 24 § FMH

¹¹⁸ 10 kap. och 28 § FMH

efterbehandlingsåtgärden kan medföra risk för spridning eller exponering av föroreningarna och om risken inte bedöms som ringa.

5.2.2 Anmälningsplikt enligt kommunala föreskrifter

Här avses verksamheter och åtgärder som är anmälningspliktiga enligt vad som föreskrivs i lokala kommunala föreskrifter.

Enskilda avloppsanordningar och värmepumpar

En kategori anmälningsärenden avser de verksamheter som definierats som miljöfarlig verksamhet som kan antas ha liten miljöpåverkan, dvs. enskilda avloppsanordningar och mindre värmepumpar.

Det är förbjudet att inrätta BDT-avlopp¹¹⁹ utan att anmälan dessförinnan har gjorts till den kommunala nämnden¹²⁰.

Det är också förbjudet att utan att anmälan till den kommunala nämnden gjorts¹²¹ ändra en enskild avloppsanordning om åtgärden kan medföra väsentlig ändring av avloppsvattnets mängd eller sammansättning.

Det är också förbjudet att utan anmälan till den kommunala nämnden¹²² inrätta en värmepumpsanläggning för utvinning av värme ur mark, ytvatten eller grundvatten. Detta gäller dock inte en värmepumpsanläggning som kräver tillstånd eller anmälan enligt bilagan till FMH.¹²³

Det bör nämnas att en kommun får föreskriva att små värmepumpar skall vara tillståndspliktiga. Se ovan avsnitt 4.1.2.

Grundvattentäkter

En annan kategori avser enskilda grundvattentäkter, dvs. brunnar. En kommun får föreskriva att det skall krävas anmälan¹²⁴ för att inrätta och använda en ny anläggning för grundvattentäkt i områden där knapphet på sött grundvatten råder eller kan befaras uppkomma. Förutsättningen är att det behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa skall uppkomma. Kommunen får också föreskriva om anmälningsplikt för sådana anläggningar som redan finns inom angivna områden.

Det kan påpekas att kommunen när det gäller enskilda grundvattentäkter har fått ett direkt bemyndigande i miljöbalken att meddela föreskrifter. Någon bestämmelse i förordning behövs således inte för att en kommun skall kunna meddela dessa föreskrifter. Se även avsnitt 4.2.2 ovan om tillståndsplikt för grundvattentäkter.

¹¹⁹ Med BDT-avlopp avses sådant avlopp till vilken en vattentoalett inte är ansluten, dvs. avlopp för bad-, disk- och tvättvatten. I 13 § andra stycket FMH kallas detta "annan avloppsanordning".

¹²⁰ 13 § tredje stycket FMH

¹²¹ 14 § FMH

¹²² 17 § FMH

¹²³ 5 respektive 21 §§ FMH

¹²⁴ 9 kap. 10 §

Lokala hälsoskyddsföreskrifter

En tredje kategori anmälningsärenden utgörs av de verksamheter eller åtgärder som kräver anmälan till den kommunala nämnden enligt lokala hälsoskyddsföreskrifter.

Anmälningsplikt gäller:

- för den som avser att anordna en gödselstad eller annan upplagsplats för djurspillning inom område med detaljplan¹²⁵,
- för den som avser att bedriva verksamhet i vissa angivna lokaler, t.ex. för undervisning, vård eller hygienisk behandling¹²⁶.

Anmälan skall i dessa fall göras innan gödselstad respektive lokalen eller anläggningen tas i bruk.

En kommun får, om det behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppkommer i en kommun, meddela föreskrifter¹²⁷ om:

- tomgångskörning med motordrivna fordon,
- spridande av naturlig gödsel, slam och annan orenlighet inom område med detaljplan eller intill sådant område,
- inrättande av annat slag av toalett än vattentoalett,
- hantering av mjölk i utrymme för mjölkprodukter på vilket livsmedelslagen inte tillämpas,
- skydd för ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter,
- tillfälligt förbud mot småskalig vedeldning med vissa fasta bränslen inom särskilt angivna områden,
- skötsel och tillsyn av eldningsanordningar för vissa fasta bränslen,
- tillfälligt förbud mot eldning av löv, kvistar och annat trädgårdsavfall inom område med detaljplan,
- bränning av halm på åkermark, och
- luftvärmepumpar för en- eller tvåfamiljsfastigheter.

I sådana föreskrifter får anges att verksamheter som kan medföra olägenheter för människors hälsa inte får bedrivas eller att vissa anläggningar inte får inrättas utan att anmälan dessförinnan har gjorts. (Jämför ovan avsnitt 4.4 om krav på tillstånd).

Om det i en kommun finns tätbebyggt område som inte omfattas av detaljplan får kommunen, om det finns särskilda skäl, föreskriva att en bestämmelse om spridande av naturlig gödsel, slam och annan orenlighet skall gälla även i ett sådant tätbebyggt område.

¹²⁵ 37 § FMH

¹²⁶ 38 § FMH

¹²⁷ 40 § första stycket FMH

Lokala föreskrifter om camping

Om det i en kommun förekommer camping i betydande omfattning på annan plats än på särskilda campinganläggningar får kommunen meddela föreskrifter¹²⁸ för eller förbjuda sådan camping inom särskilt utsatta områden om det behövs för att förhindra att olägenhet för människors hälsa uppkommer. En sådan föreskrift skulle kunna innebära ett krav på anmälan för camping på viss plats.

Lokala föreskrifter om gatumusik

Kommunen får i ett enskilt fall meddela föreskrifter¹²⁹ om begränsningar av eller villkor för utövande av gatumusik på viss offentlig plats om det behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppkommer. En sådan föreskrift skulle kunna innebära krav på anmälan för utövande av gatumusik på viss offentlig plats.

¹²⁸ 40 § andra stycket FMH

¹²⁹ 40 § tredje stycket FMH

6. Miljökonsekvensbeskrivningar (MKB)

6.1 Inledning

Här nedan följer en kortfattad redogörelse i huvuddrag för reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB). En mer utförlig vägledning vad gäller tillämpningen av 6 kap. miljöbalken och förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar finns i Naturvårdsverkets allmänna råd NFS 2001:9 om miljökonsekvensbeskrivningar.

6.2 När det krävs en miljökonsekvensbeskrivning

I en ansökan om tillstånd att anlägga, driva eller ändra en miljöfarlig verksamhet skall ingå en MKB¹³⁰. En MKB skall finnas även vid tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. samt i en ansökan om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § (Natura 2000-områden)¹³¹.

Krav på MKB gäller dock inte vid en myndighets ansökan om omprövning av villkor eller andra bestämmelser enligt 24 kap. 5 § eller en verksamhetsutövers ansökan om ändring av villkor enligt 24 kap. 8 §.

Regeringen får föreskriva att det skall upprättas en MKB även i andra ärenden enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Regeringen får dessutom föreskriva om undantag från kravet på MKB för verksamheter vars miljöpåverkan kan antas bli mindre betydande.

Krav på att upprätta en MKB gäller inte vid ansökan om tillstånd till inrättande av avloppsanordning till vilken en vattentoalett avses anslutas och inrättandet av värmepumpsanläggning för utvinning av värme ur mark, ytvatten eller grundvatten¹³².

MKB-kravet gäller inte heller för en verksamhet eller en åtgärd för vilken tillståndsplikt har föreskrivits med stöd av reglerna om hälsoskydd (t.ex. viss djurhållning, annan toalett än vattentoalett, spridande av gödsel etc.)

Om en avloppsanordning eller en värmepumpsanläggning kräver tillstånd enligt bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) skall en MKB ingå i ansökan.

¹³⁰ 6 kap. 1 §

¹³¹ Det krävs tillstånd för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett s.k. Natura 2000-område. De områden som avses är sådana som anges i Naturvårdsverkets förteckning NFS 2001:19.

¹³² 2 § förordningen (1998:905) om MKB

MKB i anmälningsärenden

En anmälan avseende en C-verksamhet eller efterbehandlingsåtgärd enligt 10 kap. skall i den utsträckning det behövs i det enskilda fallet innehålla en MKB¹³³. Den som i första hand har att bedöma huruvida det behövs en MKB eller inte är den som skall göra anmälan, dvs. verksamhetsutövaren.

Om verksamhetsutövaren bedömer att det inte behövs någon MKB men tillsynsmyndigheten anser att en MKB bör ingå i anmälan, kan tillsynsmyndigheten begära att anmälan kompletteras med en sådan.

När det står helt klart att en MKB skall ingå i anmälan så gäller samma förfarande som för MKB allmänt. Det innebär bl.a. att verksamhetsutövaren skall hålla tidigt samråd¹³⁴ och hela proceduren som gäller för framtagandet av en MKB måste iakttas¹³⁵.

6.3 Syftet med MKB

Syftet¹³⁶ med en MKB är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som en planerad verksamhet eller åtgärd kan medföra på:

- människor, djur, växter
- mark, vatten
- luft, klimat
- landskap, kulturmiljö
- hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt
- annan hushållning med material, råvaror och energi.

Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön

6.4 Tidigt samråd

Innan ansökan görs och en miljökonsekvensbeskrivning upprättas skall den som avser att bedriva en tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet, ha ett tidigt samråd¹³⁷ med länsstyrelsen. Samråd skall även hållas med enskilda som kan antas bli särskilt berörda. Samråd skall hållas i god tid och i behövlig omfattning. Före samrådet skall den som avser att bedriva verksamheten lämna uppgifter om den planerade verksamhetens lokalisering,

¹³³ 25 § FMH

¹³⁴ 6 kap. 4 §

¹³⁵ Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2001:9) om miljökonsekvensbeskrivningar

¹³⁶ 6 kap. 3 §

¹³⁷ 6 kap. 4 §

omfattning och utformning samt dess förutsedda miljöpåverkan till länsstyrelsen och enskilda som kan antas bli särskilt berörda.

Med enskilda som kan antas bli särskilt berörda avses framför allt närboende. I förarbetena till miljöbalken¹³⁸ framhålls att det är viktigt att dessa kommer in på ett tidigt stadium i processen och får möjlighet att påverka. Detta är viktigt även om det senare skulle visa sig att länsstyrelsens bedömning blir att verksamheten inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Hur omfattande samråd som behövs i varje enskilt fall och hur detta skall utformas blir beroende av den planerade verksamhetens art och omfattning. Med enskilda som kan antas bli särskilt berörda menas dock inte en bredare allmänhet. Allmänheten kommer in i ett eventuellt senare skede i processen. De uppgifter som skall lämnas i samband med och utgöra underlag för samrådet kommer av naturliga skäl att bestå av preliminära planer och beräkningar¹³⁹.

6.5 Beslut om betydande miljöpåverkan

Efter det tidiga samrådet skall länsstyrelsen besluta om huruvida verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan¹⁴⁰. Detta är länsstyrelsens uppgift oavsett om tillståndsprövningen senare skall ske hos länsstyrelsens miljöprövningsdelegation eller hos miljödomstolen. Länsstyrelsen skall innan beslut fattas begära in yttrande från tillsynsmyndigheten i de fall denna inte är länsstyrelsen.

De verksamheter som anges i bilaga 1 till MKB-förordningen skall alltid antas medföra en betydande miljöpåverkan¹⁴¹. Om verksamheten finns upptagen i bilaga 1 fattar länsstyrelsen sitt beslut med detta som grund.

Om verksamheten inte finns upptagen i bilaga 1 skall länsstyrelsen gå vidare och mot bakgrund av de kriterier som anges i bilaga 2 till förordningen bedöma om den planerade verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan¹⁴². Detsamma gäller när det är fråga om en ansökan om tillstånd till ändring av verksamheten.

Länsstyrelsens ställningstagande huruvida en verksamhet kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte får inte överklagas.

6.6 Utökat samråd med miljökonsekvensbedömning

Om länsstyrelsen beslutar att verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall den som avser att bedriva verksamheten genomföra ett förfarande med utökat samråd med miljökonsekvensbedömning¹⁴³. Ett sådant förfarande innebär att den som avser att bedriva verksamheten skall samråda med övriga statliga myndigheter, de

¹³⁸ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 57

¹³⁹ Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2001:9) om miljökonsekvensbeskrivningar

¹⁴⁰ 6 kap. 4 § tredje stycket

¹⁴¹ 3 § förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar

¹⁴² Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2001:9) om miljökonsekvensbeskrivningar

¹⁴³ 6 kap. 5 §

kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda. Samrådet skall avse verksamhetens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt innehållet och utformningen av miljökonsekvensbeskrivningen.

Det utökade samrådet innebär att den som avser att bedriva verksamheten får fördjupad kunskap och insikt om vilken påverkan verksamheten kan komma att medföra på människors hälsa och miljön. Det är i denna process som verksamhetsutövaren gör sina val beträffande bl.a. lokalisering och utformning av verksamheten. En MKB upprättas med utgångspunkt från vad som kommit fram vid det förfarande med miljökonsekvensbedömning som det utökade samrådet innebär.

6.7 MKB som processförutsättning – ansökan kan avvisas vid uteblivet eller ofullständigt MKB-förfarande

Om prövningsmyndigheten bedömer att bristerna avseende ansökans innehåll är så väsentliga att ansökan inte kan ligga till grund för prövningen får domstolen avvisa ansökan¹⁴⁴. Någon prövning i sak sker då inte.

I ett par rättsfall har Miljööverdomstolen diskuterat frågan om MKB-samråd som processförutsättning. Frågan har varit om ansökan varit så bristfällig att bristerna inte har kunnat avhjälpas i efterhand.

I det första fallet¹⁴⁵ hade miljödomstolen avvisat en ansökan där det utökade MKB-samrådet varit bristfälligt. Miljööverdomstolen delade miljödomstolens bedömning och fann att ansökan på grund av uteblivet samrådsförfarande var så ofullständig att den inte kunde ligga till grund för en prövning i sak och att bristerna inte kunde avhjälpas i efterhand. Skälet till detta var följande. Genom det utökade samrådet bereds allmänhet, myndigheter och organisationer tillfälle att framföra synpunkter och kunna påverka den planerade verksamheten och MKB:n. För att samrådet skall fylla sin funktion måste det ske på ett tidigt stadium innan några lösningar har gjorts beträffande lokalisering och utformning. Det innebär att samrådet skall ske i god tid innan ansökan och MKB:n upprättas¹⁴⁶. I det aktuella målet hade länsstyrelsen vid det tidiga samrådet lämnat bolaget besked om vilka myndigheter och organisationer som länsstyrelsen ansett att bolaget skulle ha samråd med. Vid tidpunkten för bolagets ansökan hade samråd ännu inte genomförts med flertalet av dessa myndigheter och organisationer. Miljööverdomstolen anförde att samråden skall vara en integrerad del av arbetet med att upprätta en MKB och att bolaget därför inte hade kunnat avhjälpa bristen i efterhand. Det hade således inte varit en framkomlig väg att genom föreläggande om komplettering få till stånd en godtagbar MKB. Men hänsyn till detta och då en godtagbar MKB är en processförutsättning, fann Miljööverdomstolen att det varit rätt att avvisa bolagets ansökan.

Det andra fallet gällde ett mindre vattenföretag¹⁴⁷. Här var ansökan ofullständig på så sätt att sökanden inte hade genomfört något tidigt samråd och att ansökan inte innehöll

¹⁴⁴ 22 kap. 2 § andra stycket

¹⁴⁵ Miljööverdomstolens dom 2002-02-13 Mål nr M 4563-01

¹⁴⁶ prop.1997/98:45 del 2 sid. 59

¹⁴⁷ Miljööverdomstolens dom 2002-05-22 Mål nr M3136-01

någon MKB. Miljööverdomstolen anförde att det tidiga samrådet är en viktig del i inledningen av den process som skall leda fram till ett beslut i tillståndsfrågan och att det skall genomföras på ett mycket tidigt stadium långt innan ansökan och MKB upprättas. Det tidiga samrådet är särskilt viktigt beträffande verksamheter som kan antas få betydande miljöpåverkan¹⁴⁸. Om det är möjligt att i efterhand läka den brist som ett uteblivet eller ofullständigt genomfört samråd medför får enligt Miljööverdomstolen avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. I detta fall kunde verksamheten antas medföra endast mindre miljöpåverkan. Dessutom hade länsstyrelsen i yttrande till miljödomstolen inte haft något att erinra mot ansökan. Miljööverdomstolen fann att sökanden kunde genomföra det tidiga samrådet trots att ansökan redan givits in till miljödomstolen. Det uteblivna samrådet utgjorde således i sig inte skäl att avvisa ansökan utan sökanden borde först ges tillfälle att genomföra samrådet och därefter komplettera ansökan.

6.8 Vad en MKB skall innehålla

I förarbetena till miljöbalken¹⁴⁹ framhålls att det är sökanden och ingen annan som har det fulla ansvaret för vad MKB:n innehåller. Är något oriktigt eller har utelämnats får sökanden ta konsekvenserna av detta.

Om verksamhetens bedöms medföra en betydande miljöpåverkan

En MKB för en verksamhet eller åtgärd som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla syftet med MKB-förfarandet¹⁵⁰. Utgångspunkten för det fortsatta MKB-arbetet, MKB:s omfattning och innehåll är all den information och kunskap som kommit fram vid de samrådförande som genomförts.

MKB:n skall i vart fall innehålla¹⁵¹:

- en beskrivning av verksamheten med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning,
- en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar skall undvikas, minskas eller avhjälpas (t.ex. undvika att överträda miljö kvalitetsnormer)
- de uppgifter som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark och vatten samt andra resurser som verksamheten kan antas medföra
- en redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga, samt alternativa utformningar tillsammans med dels en motivering varför ett visst alternativ har

¹⁴⁸ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 57

¹⁴⁹ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 236

¹⁵⁰ 6 kap. 3 §

¹⁵¹ 6 kap. 7 § första stycket

valts och dels en beskrivning av konsekvenserna av att verksamheten inte kommer till stånd, och

- en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges ovan.

Om verksamheten inte bedöms medföra en betydande miljöpåverkan

Om länsstyrelsens ställningstagande blir att verksamheten inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall en miljökonsekvensbeskrivning upprättas¹⁵². Beskrivningen upprättas i detta fall med utgångspunkt från den information och kunskap som kommit fram vid det tidiga samrådet.

En miljökonsekvensbeskrivnings omfattning skall vara anpassad till verksamhetens eller åtgärdens förväntade omgivningspåverkan och till det som beslutet avser.¹⁵³ Kraven på innehåll och omfattning av en MKB måste dock stå i proportion till graden av miljöpåverkan. Det är av stor vikt att kraven inte blir onödigt betungande för mindre miljöpåverkande verksamheter, vilket inkluderar många små och medelstora företag¹⁵⁴.

Krav på kvalitet på en MKB:s innehåll

Miljööverdomstolen har i några fall diskuterat frågan om vilken kvalitet innehållet i en MKB bör ha. I ett mål¹⁵⁵ ansåg länsstyrelsen att sökanden (bolaget) brustit i sin redovisning av miljökonsekvenserna då bolaget inte tillräckligt redovisat de globala miljökonsekvenserna av att byta ut fossil olja mot tallbecksolja. Miljööverdomstolen anförde att utgångspunkten för vilka krav som kan ställas på en MKB bör vara att beskrivningen skall tjäna som ett fullödigt beslutsunderlag i det aktuella målet. Domstolen ansåg att de av länsstyrelsen efterfrågade uppgifterna inte hade någon avgörande betydelse för prövningen i målet och att det inte var nödvändigt att ålägga bolaget att bekosta ytterligare utredning. Kostnaderna för en sådan utredning skulle inte stå i rimlig proportion till nyttan. Miljööverdomstolen konstaterade således att bolagets MKB uppfyllde kraven i 6 kap. MB.

I ett annat mål¹⁵⁶ som avsåg en ansökan om tillstånd vid ett befintligt mindre vattenkraftverk fann Miljööverdomstolen att ansökan var ofullständig när det gällde att beskriva konsekvenserna av att verksamheten inte kom till stånd (0-alternativet). Vidare tog beskrivningen inte sikte på en prövning enligt 7 kap. 28a § MB (Natura 2000), utan saknade en redovisning av den livsmiljö och de vilda djur och växter som skall skyddas i området. Beskrivningen borde innehålla sådana uppgifter eftersom den planerade verksamheten skall kunna bedömas med avseende på konsekvenserna för det syfte som områdesskyddet avser (jfr. prop. 2000/01:111, s. 54). Miljööverdomstolen ansåg att MKB:n hade sådana brister att en prövning av tillåtligheten av den sökta verksamheten

¹⁵² 6 kap. 7 § första och tredje stycket

¹⁵³ se Naturvårdsverkets allmänna råd (2001:9) om miljökonsekvensbeskrivningar

¹⁵⁴ Se prop. 1997/98: 45 del 1 sid. 281 och del 2 sid. 64.

¹⁵⁵ Miljödomstolens dom 2002-02-28, Mål nr. M 2980-00.

¹⁵⁶ Miljööverdomstolens dom 2002-11-15, Mål nr. M 4880-01

inte kunde ske på befintligt underlag. Målet återförvisades till miljödomstolen för fortsatt handläggning.

6.9 Övrig redovisning

I ett beslut om att en betydande miljöpåverkan kan antas får länsstyrelsen utöver ovan nämnda uppgifter, ställa krav på att även andra jämförbara sätt att nå samma syfte skall redovisas när alternativa utformningar redovisas¹⁵⁷.

Behov av att ställa ett sådant krav kan finnas t.ex. i sådana ärenden avseende stora verksamheter och åtgärder som skall tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. MB.

Krav på att andra jämförbara sätt att nå samma syfte skall redovisas kan självfallet ställas även i andra ärenden där en betydande miljöpåverkan kan antas.

Som exempel på ”andra jämförbara sätt att nå samma syfte” kan nämnas andra möjligheter att utvinna energi eller att välja en annan typ av kommunikationsmedel, t.ex. en utbyggd järnväg för höghastighetståg istället för en flygplats för inrikesflyg¹⁵⁸.

6.10 Natura 2000-områden

För att få bedriva verksamhet eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område¹⁵⁹ krävs ett särskilt tillstånd.

Om en miljöfarlig verksamhet som är under prövning kan antas påverka miljön i ett Natura 2000-område skall MKB:n alltid innehålla de uppgifter som behövs för den tillståndsprövning som skall göras med avseende på ett sådant område. Beslut i ursprungsärendet kan i sådana fall tas tidigast i samband med att tillståndsprövningen enligt 7 kap 28 a § MB sker (jfr 4 kap 8 § MB).

När detta skrivs (hösten 2003) avslutar Naturvårdsverket arbetet med en handbok om hur Natura 2000-områden bör hanteras. I denna finns närmare beskrivningar om processen med detta särskilda tillstånd.

6.11 Kungörande samt tillfälle att yttra sig

När en miljökonsekvensbeskrivning har upprättats i ett mål eller ärende om miljöfarlig verksamhet skall den kungöras tillsammans med tillståndsansökan¹⁶⁰. Kungörelsen skall ombesörjas av prövningsmyndigheten dvs. miljödomstolen eller länsstyrelsen¹⁶¹.

¹⁵⁷ 6 kap. 7 § andra stycket

¹⁵⁸ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 64

¹⁵⁹ Med Natura 2000-område menas ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 och som anges i Naturvårdsverkets förteckning NFS 2001:19.

¹⁶⁰ 6 kap. 8 §

¹⁶¹ Detta framgår av bestämmelserna i 19 kap. 4 § p 1 och 22 kap. 3 §

Ansökan och MKB:n skall hållas tillgängliga för allmänheten som också skall beredas tillfälle att yttra sig innan målet eller ärendet avgörs.

Kungörelsen skall föras in i ortstidning¹⁶². I kungörelsen skall det anges att skriftliga synpunkter på MKB:n får lämnas inom den tid som prövningsmyndigheten har bestämt. Det skall också anges var MKB:n hålls tillgänglig. Platsen där MKB:n skall hållas tillgänglig bör bestämmas i samråd med de berörda kommunerna¹⁶³.

6.12 Godkännande av en MKB

Prövningsmyndigheten skall genom ett särskilt beslut eller i samband med avgörandet av ärendet eller målet ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven. Ett sådant ställningstagande får inte överklagas särskilt, utan endast i samband med att avgörandet i målet överklagas¹⁶⁴.

Vid prövningen skall prövningsmyndigheten beakta innehållet i MKB:n och resultatet av samråd och yttranden.

6.13 Kostnaden för miljökonsekvensbeskrivningar

Arbetet med att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning samt förfarandet med miljökonsekvensbedömning skall bekostas av den som gjort ansökan om tillstånd¹⁶⁵.

Frågor som rör kostnader för kungörelser behandlas nedan under rubriken ”Avgifter”.

6.14 Gränsöverskridande påverkan

Om en verksamhet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land skall Naturvårdsverket informera det landets ansvariga myndighet om den planerade verksamheten och ge den berörda staten och den allmänhet som berörs där möjlighet att delta i samrådsförfarandet¹⁶⁶. Statliga myndigheter som får kännedom om en verksamhet eller åtgärd som kan antas medföra betydande miljöpåverkan i ett annat land skall underrätta Naturvårdsverket om detta.

¹⁶² När kungörande i ortstidning är föreskrivet, skall kungörelsen enligt lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m., föras in i alla lokala dagstidningar som har en spridning av någon betydelse bland dem inom orten till vilka kungörelsen riktar sig. En lokal dagstidning skall anses ha sådan spridning om den kan beräknas vara spridd till minst fem procent av hushållen i orten. Även om det inte är så skall en lokal dagstidning anses ha sådan spridning om den kan beräknas vara spridd till minst femtio procent av hushållen i viss kommun inom det berörda området.

¹⁶³ 7 § förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar

¹⁶⁴ 6 kap. 9 § första stycket

¹⁶⁵ 6 kap. 10 §

¹⁶⁶ 6 kap. 6 § och 4-6 §§ förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Bestämmelserna har sin grund i ESBO-konventionen och i direktivet 85/337/EEG om MKB, ändrat genom direktiv 97/11/EG.

7 Förfarandet vid miljödomstolen

Miljöbalkens bestämmelser om förfarandet vid miljödomstolen när det gäller ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet (ansökningsmål) finns i 22 kap. MB. Därutöver gäller tillämpliga bestämmelser i rättegångsbalken.

7.1 Ansökan

7.1.1 Form och innehåll

En ansökan¹⁶⁷ om tillstånd till miljöfarlig verksamhet skall vara skriftlig. Den skall innehålla:

- ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om förhållandena på platsen, produktionsmängd eller annan liknande uppgift samt användning av råvaror, andra insatsvaror och ämnen liksom energianvändning,
- uppgifter om utsläppskällor, art och mängd av förutsebara utsläpp samt förslag till de åtgärder som kan behövas för att förebygga uppkomsten av avfall,
- en miljökonsekvensbeskrivning när det krävs enligt 6 kap. och uppgift om det samråd som skett enligt 6 kap. 4-6 §§,
- förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. iakttas,
- förslag till övervakning och kontroll av verksamheten,
- i fråga om tillstånd att anlägga, driva eller ändra en verksamhet, en säkerhetsrapport i de fall det finns en skyldighet att upprätta en sådan enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, och
- en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges ovan.

7.1.2 Uppgifter som skall ingå i ansökan

Administrativa uppgifter

En ansökan skall innehålla uppgifter om vem som är verksamhetsutövare och sökande, namn, organisationsnummer eller personnummer, adress och telefonnummer.

¹⁶⁷ 22 kap.1 §. När prövning skall ske hos länsstyrelsen tillämpas vissa av dessa bestämmelser via en hänvisning från 19 kap. 5 § första stycket punkt 1

För juridiska personer skall ges in registreringsbevis eller bestyrkt uppgift om firma-tecknare.

För en ideell förening skall ges in stadgar och protokoll över val av styrelse.

Ansökan skall vara egenhändighet undertecknad av sökanden eller dennes ombud¹⁶⁸.

Ombud

Om sökanden företräds av ett ombud skall ombudets namn, adress och telefonnummer anges. Fullmakt i original skall ges in¹⁶⁹.

Saken – vad ansökan avser

En kort beskrivning av vad det sökta tillståndet avser och den sökta verksamhetens SNI-kod¹⁷⁰.

Yrkanden och åtaganden

Tillståndets omfattning (vad och hur mycket som skall produceras eller behandlas).

Förslag till villkor för tillståndet (t.ex. beträffande utsläpp till luft och vatten, buller, avfall mm).

Yrkande (i förekommande fall) om s.k. verkställighetsförordnande (att tillståndet får tas i anspråk även om domen inte har vunnit laga kraft)¹⁷¹.

Yrkande (i förekommande fall) om deldom (att vissa åtgärder skall få vidtas innan tillståndsfrågan är slutligt prövad med en beskrivning av vilka arbeten som avses vidtas, t.ex. markarbeten, uppförande av byggnader, tillfartsvägar etc.)¹⁷².

Tidigare meddelade beslut enligt miljöskyddslagen eller miljöbalken

Gällande tillstånd skall redovisas. Här redovisas också andra beslut som är relevanta från hälso- och miljösynpunkt såsom dispens från tri-förbudet, tillstånd att använda impregneringsmedel, tillstånd till hantering av brandfarliga varor etc.

Här bör lämnas en redogörelse för befintliga anläggningar. De skyddsåtgärder som avser befintlig verksamhet bör redovisas.

Nuvarande miljöförhållanden beskrivs. Beskrivningen bör ta upp t.ex. utsläpp till luft och vatten samt buller mm.

Verksamhetsbeskrivning

Här anges på vilken eller vilka fastigheter verksamheten skall bedrivas. Uppgift om ägare till fastigheterna liksom eventuella innehavare av särskild rätt bör anges. Koordinator för anläggningen anges. Här anges om den sökta verksamheten kan innebära behov att ”följdföretag”¹⁷³.

¹⁶⁸ 42 kap. 2 § rättegångsbalken jämfört med 20 kap. 3 § miljöbalken

¹⁶⁹ 12 kap. 9 § rättegångsbalken

¹⁷⁰ Med SNI-kod menas den punkt i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd som motsvarar verksamheten.

¹⁷¹ Se 22 kap. 28 § första stycket och prop. 1997/98:45 del 2 sid. 247

¹⁷² 22 kap. 26 § andra stycket

¹⁷³ Se 16 kap. 7 § och prop. 1997/98:45 del 2 sid. 208

En orientering avseende företaget bör lämnas.

Teknisk beskrivning

I ansökan skall ingå ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om:

- förhållandena på platsen,
- produktionsmängd eller annan liknande uppgift,
- produktionsteknik och produktionsprocesser
- användning av råvaror, andra insatsvaror och ämnen,
- energianvändning,
- transporter till och från verksamheten,
- utsläppskällor, (utsläppspunkter för luft och vatten samt bullerkällor),
- reningsteknik och reningsprocesser,
- art och mängd av förutsebara utsläpp, risk för olyckor och dess konsekvenser samt
- förslag till de åtgärder som kan behövas för att förebygga uppkomsten av avfall.

Beskrivningen skall vara av sådan kvalitet att den ligga till grund för att bedöma verksamhetens art och omfattning. T.ex. kan beskrivningen uttryckas genom flödesscheman och liknande.

Uppgifter om planförhållanden och områdesskydd

Här avses uppgifter om vad som i förekommande fall gäller enligt bestämmelserna i detaljplan eller områdesbestämmelser samt uppgifter om framtida markanvändning och riksintressen som redovisas i översiktsplanen. Vidare avses här uppgifter om beslut om områdesskydd dvs. naturreservat, kulturresevat, djur- och växtskyddsområde, biotopskyddsområde, utökat strandskydd, miljöskyddsområde och vattenskyddsområde samt om området är ett Natura 2000-område.

Uppgifter som rör andra författningar

Här avses uppgifter om sådana speciella förutsättningar som kan råda enligt andra författningsbestämmelser t.ex. enligt olika förordningar och andra föreskrifter som tillkommit med stöd av miljöbalken.

Miljökonsekvensbeskrivningen

MKB-förfarandet och hur en MKB tas fram diskuteras i avsnitt 6 ovan. Ytterligare vägledning finns i Naturvårdsverkets allmänna råd (2001:9) om miljökonsekvensbeskrivningar.

MKB:n bör utgöra ett särskilt avsnitt av ansökan som kan läsas separat från ansökan i övrigt.

Samrådsredogörelse

I ansökan skall det finnas en redogörelse¹⁷⁴ för vad som framkommit vid både det tidiga samrådet¹⁷⁵ och det utökade samrådet¹⁷⁶ samt i förekommande fall vid det ”gränsöverskridande” samrådet¹⁷⁷.

En samrådsredogörelse kan innehålla uppgifter om:

- hur de som berörs av verksamheten har informerats,
- om de berörda ha kallats till informationsmöte; vilka som kallats till mötet, hur kallelsen var utformad, hur lång tid innan mötet ägde rum som kallelsen gick ut, och vilken information som lämnades vid mötet, och
- vilka synpunkter som framkom vid de olika samrådstillfällena.
- Samrådsredogörelsen kan sammanställas genom att kallelser, annonser, samrådsprotokoll och eventuella synpunkter läggs som en bilaga till ansökan.

Förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått

En ansökan skall också innehålla förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått¹⁷⁸. Det räcker då inte med att lämna uppgifter om tänkbara skyddsåtgärder och försiktighetsmått. Sökanden måste komma med konkreta förslag om vilka skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som avses tillämpas i fråga om den sökta verksamheten. Vidare måste sökanden lämna de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. iakttas. Detta betyder att uppgifter skall lämnas bl.a. om energi, råvaror och andra ämnen som skall användas i verksamheten. Detta är viktigt för att det skall bli möjligt för domstolen att bedöma huruvida hushållning med energi och råvaror iakttas. Det skall således lämnas uppgifter om insatser av kemikalier, om återvinning och återanvändning, om avfallshantering samt om hur produktvalsregeln avses uppfyllas¹⁷⁹.

Generella föreskrifter om skyddsåtgärder mm

För vissa slag av verksamheter finns generella föreskrifter om skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått. Sådana föreskrifter kompletterar eller ersätter i förekommande fall de individuella villkor som kan meddelas för den sökta verksamheten.

Sådana generella föreskrifter anger minimikrav. Om dessa minimikrav bedöms inte vara tillräckliga får miljödomstolen genom att föreskriva villkor skärpa kraven.

¹⁷⁴ 22 kap. 1 § punkt 3

¹⁷⁵ 6 kap. 4 §

¹⁷⁶ 6 kap. 5 §

¹⁷⁷ 6 kap. 6 §

¹⁷⁸ 22 kap. 1 § punkt 4

¹⁷⁹ 22 kap. 1 § punkt 1 och prop. 2001/02:65 sid. 82. Jmf även prop. 1997/98:45 del 2 sid. 236

Förslag till hur verksamheten skall kontrolleras

I ansökan skall också ingå förslag till övervakning och kontroll av verksamheten¹⁸⁰. Förslaget bör utformas med hänsyn till att det skall kunna ligga till grund för tillståndsvillkor om kontroll¹⁸². Detta innebär att ansökan skall innehålla förslag till utsläppskontroll med angivande av mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod.

Säkerhetsrapport

I de fall det finns en skyldighet att upprätta en säkerhetsrapport enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, skall en sådan ingå i ansökan.

7.1.3 Antalet exemplar av ansökningshandlingarna

Ansökningshandlingarna skall ges in i det antal som miljödomstolen finner behövt¹⁸³. Det bör finnas så många exemplar att det räcker till:

- ett original till akten
- miljörådet
- var och en av de två sakkunniga
- aktförvararen
- Naturvårdsverket
- Kammarkollegiet
- Räddningsverket
- Fiskeriverket
- länsstyrelsen
- kommunen
- huvudmannen för kommunens avloppsanläggning.

Dessutom bör det finnas några extra exemplar. Ansökan bör således normalt ges in i 15 exemplar. I enkla mål kan det räcka med 10 exemplar medan omfattande mål kan kräva mer än 15 exemplar¹⁸⁴.

¹⁸⁰ 22 kap. 1 § punkt 5

¹⁸² Se 22 kap. 25 § punkt 3

¹⁸³ 22 kap. 2 § första stycket

¹⁸⁴ Handbok för miljödomstolen

7.1.4 Brister i ansökan

”Kompletteringsrundan”

Vid handläggningen av tillståndsansökningar hos Koncessionsnämnden och länsstyrelserna enligt tidigare gällande miljöskyddslag bildades tidigt en rutin som innebar att ansökningshandlingarna sändes ut på en informell ”kompletteringsrunda” till de kommunala och regionala miljömyndigheterna. På så sätt kunde Koncessionsnämnden respektive länsstyrelsen tidigt få kännedom om brister i beslutsunderlaget. Det kunde t.ex. röra sig om frågor som av olika skäl inte kommit fram eller blivit utredda vid de olika samråden.

Det kan vara lämpligt att även efter det att miljöbalken trätt i kraft tillämpa den praxis som bildats enligt den tidigare gällande ordningen och sända ut ansökningshandlingarna till länsstyrelsen och berörd kommunal miljönämnd för att dessa myndigheter skall kunna bedöma om handlingarna behöver kompletteras i något avseende. Om verksamheten innebär krav på säkerhetsrapport kan det vara lämpligt att ansökningshandlingarna sänds till Räddningsverket och om fiskeintressen berörs kan det vara lämpligt att Fiskeriverket får handlingarna för bedömning av om komplettering behövs.

Prövningsmyndigheten kommer då i sin tur att ha lättare att bedöma och ta ställning till i vilken utsträckning föreläggande (se nedan) om komplettering av ansökan behöver göras.

Komplettering av brister i ansökan

Om ansökningshandlingarna på något sätt är ofullständiga eller om de inte har getts in i tillräckligt antal exemplar skall domstolen förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom viss tid som domstolen bestämmer. Om sökanden inte rättar sig efter ett sådant föreläggande får domstolen besluta att bristerna skall avhjälpas på dennes bekostnad¹⁸⁵.

7.1.5 Ansökan kan avvisas

Om miljödomstolen bedömer att bristerna avseende ansökans innehåll är så väsentliga att ansökan inte kan ligga till grund för prövningen får domstolen avvisa ansökan¹⁸⁶. Någon prövning i sak sker då inte.

Som exempel på när en ansökan kan avvisas kan nämnas om MKB-förfarandet uteblivit eller varit ofullständigt. Se ovan avsnitt 6.7.

7.1.6 Formell granskning av ansökan

Nästa steg i förfarandet är att miljödomstolen avgör om ansökningen skall tas upp till prövning och därmed fortsatt handläggning. Domstolen gör då först en formell granskning.

¹⁸⁵ 22 kap. 2 § andra stycket

¹⁸⁶ 22 kap. 2 § andra stycket

Rätt miljödomstol

Av bestämmelserna i förordningen (1998:1323) om miljödomstolarnas domkretsar framgår domstolarnas domsområden. Avgörande är inom vilket vattenavrinningsområde verksamheten är belägen. Domstolen skall självant pröva om en ansökan har givits in till rätt domstol. Om ansökan har lämnats in till fel domstol skall domstolen översända handlingarna till den behöriga domstolen¹⁸⁷. Sökanden skall underrättas om överlämnandet.

Rätt prövningsmyndighet

Tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet kan ske i miljödomstol, länsstyrelsen eller kommunal nämnd. Vilken prövningsmyndighet som är den rätta i det enskilda fallet framgår av bilaga till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Om ansökan har lämnats in till fel prövningsmyndighet skall ansökan lämnas över till rätt myndighet eller miljödomstol¹⁸⁸. Sökanden skall underrättas om överlämnandet.

7.1.7 Underskrift, ombud, fullmakt mm

En ansökan skall vara undertecknad av sökanden eller dennes ombud¹⁸⁹. Är sökanden en juridisk person skall denna förete registreringsbevis eller motsvarande som visar att den som har undertecknat ansökan är behörig att göra det.

Finns inte registreringsbevis kan behörigheten kontrolleras i Patent och registreringsverkets (PRV) register (Infotorg). Företräds sökanden av ombud, skall denne förete fullmakt. För kontroll av att fullmakten är undertecknad av behörig person måste även i detta fall registreringsbevis eller motsvarande företes om sökanden är en juridisk person.

När staten är sökande genom en myndighet får den som har skrivit under ansökan anses vara behörig.

När en kommun är sökande bör det krävas att kommunstyrelsens ordförande, ordföranden i den nämnd som ansvarar för frågan eller förvaltningschefen är den som undertecknar ansökan. Om det är någon annan än dessa som har undertecknat ansökan bör denne kunna visa upp ett särskilt bemyndigande eller en fullmakt.

7.2. Handläggning

7.2.1 Kungörelse om ansökan

Om miljödomstolen bedömer att ansökningshandlingarna är kompletta och kan ligga till grund för fortsatt handläggning, tar domstolen upp ansökan till prövning. Domstolen skall därvid utfärda kungörelse om ansökan¹⁹⁰. En sådan kungörelse skall innehålla:

- en kortfattad redogörelse för vad ansökan gäller,

¹⁸⁷ 10 kap. 20 a § rättegångsbalken

¹⁸⁸ 10 kap. 20 a § rättegångsbalken

¹⁸⁹ 42 kap. 2 § rättegångsbalken

¹⁹⁰ 22 kap. 3 § första stycket

- upplysning om att synpunkter på ansökan skall lämnas skriftligen i det antal exemplar som domstolen finner behövt¹⁹¹,
- upplysning om den sista tidpunkt inom vilken synpunkter skall ha kommit in till domstolen,
- ett tillkännagivande om att kallelser och andra meddelanden i målet till parterna skall införas i alla, eller i vissa namngivna ortstidningar och om de inte särskilt skickas till en part, hålls tillgängliga hos den som förvarar akten, samt
- namn och adress på aktförvararen.

I kungörelsen skall anges att målet eller ärendet kan komma att avgöras på handlingarna¹⁹².

Kungörelsen skall snarast införas i ortstidning¹⁹³.

När en miljökonsekvensbeskrivning har upprättats, skall detta kungöras tillsammans med tillståndsansökan¹⁹⁴.

Aktförvarare

Miljödomstolen skall förordna en eller flera personer att förvara ett exemplar av handlingarna i målet (aktförvarare)¹⁹⁵. Vanligtvis är det någon på kommunkansliet i den kommun där verksamheten skall bedrivas som utses till aktförvarare. Hos aktförvararen finns således ansökan och MKB:n och övriga handlingar i ärendet. Handlingarna är på så sätt tillgängliga under expeditionstid. Handlingarna finns också tillgängliga hos miljödomstolen.

7.2.2 Berörda myndigheter

Myndigheter till vilka ansökningshandlingarna och kungörelsen skall sändas

Ett exemplar av ansökningshandlingarna och av kungörelsen skall sändas till¹⁹⁶:

- Naturvårdsverket,
- Kammarkollegiet,
- Statens Räddningsverk,

¹⁹¹ 22 kap.10 §

¹⁹² 22 kap. 16 § andra stycket

¹⁹³ Lag (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m. När kungörande i ortstidning är föreskrivet, skall kungörelsen föras in i alla lokala dagstidningar som har en spridning av någon betydelse bland dem inom orten till vilka kungörelsen riktar sig. En lokal dagstidning anses ha sådan spridning om den kan beräknas vara spridd till minst fem procent av hushållen i orten. Även om det inte är så skall en lokal dagstidning anses ha sådan spridning om den kan beräknas vara spridd till minst femtio procent av hushållen i viss kommun inom det berörda området.

¹⁹⁴ 6 kap. 8 §

¹⁹⁵ 22 kap. 3 § andra stycket

¹⁹⁶ 22 kap. 4 § första stycket

- Fiskeriverket,
- länsstyrelsen och
- den eller de berörda kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

Kungörelsen skall även sändas till berörda kommuner och andra myndigheter vars verksamhet kan beröras av ansökan¹⁹⁷.

Av förarbetena¹⁹⁸ till miljöbalken framgår att Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, Statens Räddningsverk, Fiskeriverket och kommunerna kan ha ställning av part i ett mål. Av förarbetena¹⁹⁹ till lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor ("Sevesolagen") framgår att Statens Räddningsverk är part i mål för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen avseende säkerhetsfrågor. Vilka andra myndigheter som ansökan bör sändas till får bedömas av domstolen från fall till fall. Som exempel kan nämnas att kungörelsen bör sändas till Generalläkaren i de fall då denna myndighet är tillsynsmyndighet.

Om det kan antas att det allmänna fiskeintresset inte berörs av verksamheten behöver handlingarna inte sändas till Fiskeriverket. Om det kan antas att något visst allmänt intresse inte berörs av verksamheten behöver handlingarna inte sändas till den myndighet som har att bevaka det intresset.

Särskilt om fiskeriintresset

Om handlingar i målet sänts till Fiskeriverket skall verket yttra sig om verksamhetens inverkan på det allmänna fiskeintresset samt föreslå de villkor som behövs för att skydda fisket²⁰³. Om Fiskeriverket anser att det för att kunna yttra sig krävs en undersökning på platsen skall verket anmäla detta till miljödomstolen som i så fall skall förordna om sakkunnighetsutredning²⁰⁴.

7.2.3 Prövning av flera mål i ett sammanhang

Samma sökande

Flera mål och ärenden får handläggas i en och samma rättegång om de har samma sökande och avser samma verksamhet eller verksamheter som har samband med varandra. Om en miljödomstol prövar ett sådant mål eller ärende, får en ansökan i ett

¹⁹⁷ 22 kap. 4 § andra stycket

¹⁹⁸ prop. 1998/98:45 del 2 sid. 238 och prop. 1998/99:64 sid. 66

¹⁹⁹ prop. 1998/99:64 sid. 65

²⁰⁰ 22 kap. 5 § punkt 5

²⁰¹ 24 kap. 3 §

²⁰² 24 kap. 5-6 §

²⁰³ 22 kap. 6 § tredje stycket

²⁰⁴ 22 kap. 12 §

annat sådant ärende göras hos miljödomstolen, även om ärendet annars skulle ha prövats av en förvaltningsmyndighet eller en kommun²⁰⁵.

Initiativet till en samordnad prövning tas av den sökande. Men även en miljödomstol får på eget initiativ ta till sig ett ärende som handläggs hos en länsstyrelse eller en kommun. Förutsättningen är att domstolen bedömer att ärendet bör handläggas tillsammans med ett mål som handläggs av domstolen. Den lägre instansen är i ett sådant fall skyldig att på begäran överlämna ärendet till domstolen²⁰⁶. Någon rättslig möjlighet för en länsstyrelse eller en kommun att hänskjuta ett ärende till miljödomstolen finns dock inte.

Enskild talan

Om någon bedriver miljöfarlig verksamhet utan tillstånd så får en enskild person väcka talan hos miljödomstolen om förbud mot fortsatt verksamhet eller om att skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått skall vidtas²⁰⁷. Om det är fråga om en nedlagd miljöfarlig verksamhet som bedrivits utan tillstånd får talan väckas om att skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått skall vidtas.

Om en enskild person väcker talan mot en verksamhetsutövare vilkens verksamhet inte är föremål för tillståndsprövning kan verksamhetsutövaren möta den enskildes talan med att ansöka om tillstånd för sin verksamhet. Detta har verksamhetsutövaren rätt att göra även om verksamheten inte kräver tillstånd²⁰⁸.

7.3 Processen i miljödomstolen

Processen i miljödomstolen sker enligt både reglerna i 22 kap. miljöbalken och reglerna i rättegångsbalken.

7.3.1 Förberedelse

Miljödomstolen får välja mellan skriftlig eller muntlig förberedelse²⁰⁹. Miljödomstolen skall under förberedelsen se till att utredningen i målet får den inriktning och omfattning som krävs. Enligt ett uttalande i förarbetena²¹⁰ till miljöbalken har miljödomstolen full utredningsskyldighet. Detta innebär att domstolen bedriva en aktiv materiell processledning.

Miljödomstolen bestämmer vad en muntlig förberedelse skall avse och vilka parter som skall kallas till förberedelsen. Kallelsen skall delges parterna eller kungöras i ortstidning.

²⁰⁵ 21 kap. 3 §

²⁰⁶ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 233-234

²⁰⁷ 32 kap. 12 § och 20 kap. 2 § första stycket punkt 6

²⁰⁸ 9 kap. 6 § tredje stycket

²⁰⁹ 22 kap. 11 §

²¹⁰ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 240

Skriftliga synpunkter på ansökan som har kommit in till miljödomstolen skall sändas till den sökande²¹¹. Den sökande får på så sätt möjlighet att bevaka sina intressen och inför domstolen bemöta synpunkterna.

7.3.2 Särskild utredning, värdering undersökning m.m.

Om det behövs någon särskild utredning för att kunna bedöma målet, kan miljödomstolen förordna en eller flera sakkunniga som efter en förberedande undersökning skall avge utlåtande i målet²¹². Om det behövs med hänsyn till målets beskaffenhet eller ändamålet med undersökningen skall domstolen på lämpligt sätt underrätta parterna om tiden för undersökningen.

Om det är lämpligt får miljödomstolen uppdra åt en eller flera ledamöter att göra undersökning på platsen²¹³. Det kan ibland vara av värde att t.ex. miljørådet (en ledamot i miljödomstolen) får göra undersökningar på platsen för att bättre kunna bedöma de tekniska frågorna²¹⁴. Domstolen skall på lämpligt sätt underrätta parterna om tiden för undersökningen. Vid undersökningen skall protokoll föras.

7.3.3 Huvudförhandling

Huvudförhandlingen utgör den koncentrerade förhandling där allt processmaterial skall läggas fram inför rätten. Förhandlingen skall vara muntlig²¹⁵.

Om inget annat anges i 22 kap. miljöbalken skall rättegångsbalken regler tillämpas.

När utredningen i målet är klar skall miljödomstolen bestämma tid och plats för huvudförhandling²¹⁶. Om domstolen bedömer att det är uppenbart onödigt med huvudförhandling behöver sådan förhandling inte hållas. Om parterna begär det skall dock förhandling hållas²¹⁷.

Besked om tid och plats för huvudförhandling skall i god tid lämnas parterna genom kallelse.

Innan en huvudförhandling inleds skall miljödomstolen undersöka om det finns hinder mot att huvudförhandlingen genomförs²¹⁸.

Som exempel på hinder mot huvudförhandling kan nämnas om en part, t.ex. sökanden, vill anföra nytt viktigt skäl eller åberopa nytt bevis och motparten, t.ex. en miljömyndighet med parts ställning, behöver anstånd för att sätta sig in i vad de nya bevisen innebär. Om sådana hinder föreligger skall huvudförhandlingen skall inställas och ny dag för förhandlingen skall utsättas²¹⁹.

²¹¹ 22 kap. 10 §

²¹² 22 kap. 12 §

²¹³ 22 kap. 13 §

²¹⁴ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 241

²¹⁵ 43 kap. 5 § rättegångsbalken

²¹⁶ 22 kap. 16 § första stycket

²¹⁷ 22 kap. 16 § andra stycket

²¹⁸ 43 kap. 1 § rättegångsbalken

²¹⁹ 43 kap. 2 § rättegångsbalken

Vid huvudförhandlingens början bör ordföranden eller någon annan ledamot kort redogöra för ansökan och de yrkanden som har framförts²²⁰. För utredning av frågor av teknisk art får parterna åberopa skriftligt material. En redogörelse skall lämnas för innehållet i det skriftliga materialet²²¹.

Om huvudförhandlingen skjuts upp skall målet återupptas i samma skick som det hade vid den tidigare handläggningens slut. Om ledamöterna inte har deltagit i den tidigare handläggningen skall huvudförhandlingen tas om från början. Detta innebär att en ny huvudförhandling måste hållas.

7.4 Miljödomstolens dom

7.4.1 Dom skall meddelas inom två månader

Dom i målet skall meddelas så snart som möjligt med hänsyn till målets art och övriga omständigheter. Som huvudregel skall domen meddelas inom två månader efter det att huvudförhandlingen avslutats. Om det finns synnerliga skäl får dom meddelas efter längre tid än två månader²²².

7.4.2 Underrättelse om dom om tillstånd

Varje part i ett mål skall underrättas skriftligen²²³. I ett ansökningsmål kan antalet sakägare ofta vara väldigt stort. Därför kan underrättelse om domen i ett ansökningsmål fullgöras genom att den hålls tillgänglig hos aktförvararen²²⁴. För att övriga berörda skall underrättas om domen och dess innehåll skall domen kungöras²²⁵.

7.4.3 Vad som skall ligga till grund för domen

Miljödomstolens dom skall grundas på²²⁶:

- det som har förekommit vid syn och annan förhandling inför domstolen och
- innehållet i handlingarna i målet.

Dessa bestämmelser avviker från rättegångsbalkens bestämmelser enligt vilka en dom endast skall grundas på vad som förekommit vid huvudförhandlingen. Skälet till detta är att materialet i ett ansökningsmål enligt miljöbalken kan vara mycket omfattande och består ofta av ritningar, kartor, sakkunnighetsutredningar och annat sådant material som av praktiska skäl inte i detalj kan gås igenom vid en huvudförhandling²²⁷.

²²⁰ 22 kap. 20 § första stycket

²²¹ 22 kap. 20 § första stycket och prop. 1997/98:45 del 2 sid. 243

²²² 22 kap. 21 andra stycket

²²³ 17 kap. 9 § rättegångsbalken

²²⁴ 22 kap. 21 § tredje stycket

²²⁵ 6 kap. 8 § andra stycket

²²⁶ 22 kap. 21 § första stycket

²²⁷ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 243

Följaktligen skall bl.a. följande skall ligga till grund för domen:

- ansökningshandlingarna inklusive miljökonsekvensbeskrivningen (MKB) samt säkerhetsrapporten i de fall sådan krävs
- berörda myndigheters yttranden och yrkanden
- sakägares synpunkter
- det som framkommit vid särskilda utredningar och undersökningar
- det som framkommit vid undersökning på platsen (syn)
- det som framkommit vid huvudförhandlingen.

7.4.4 Bestämmelser som skall tillämpas vid bedömningen av målet

Vid bedömningen av om och i så fall vilka krav som med hänsyn till skyddet för hälsa, miljö och säkerhet skall ställas på den prövade verksamheten har miljödomstolen att bedöma beslutsunderlaget utifrån en lång rad tillämpliga bestämmelser i miljöbalken och förordningar som tillkommit med stöd av balken. Dessa bestämmelser kan sägas vara den ”kvarn” genom vilket beslutsunderlaget skall processas. Bestämmelserna är:

- 1 kap. 1 § om miljöbalkens mål (se avsnitt 11.1),
- 2 kap. 2 - 7 § om de allmänna hänsynsreglerna (se avsnitt 12),
- 3 kap. om de grundläggande hushållningsbestämmelserna (se avsnitt 13.2),
- 4 kap. om de särskilda hushållningsbestämmelserna (se avsnitt 13.3),
- 5 kap. 3 § om att säkerställa att miljö kvalitetsnormer uppfylls (se avsnitt 14),
- 6 kap. 9 § om att beakta innehållet i MKB:n och resultatet av samråd och yttranden (se avsnitt 6),
- 16 kap. 7 § om att i prövningen ta hänsyn till följdföretag ,
- 2 kap. 9 § tillämpning av stoppregeln (se avsnitt 12)

7.4.5 Deldom

Under vissa förutsättningar får miljödomstolen avkunna en s.k. deldom. Vid prövning av tillstånd till miljöfarlig verksamhet blir det aktuellt med deldom vid i huvudsak två situationer.

Deldom på grund av brådiskande arbeten

Miljödomstolen får på yrkande av sökanden i särskild dom avgöra frågan om verksamhetens tillåtlighet. Om domstolen funnit att verksamheten är tillåtlig får domstolen meddela tillstånd till t.ex. brådiskande arbeten som behöver utföras²²⁸. I sådana fall behöver inte huvudförhandling hållas. En sådan deldom får endast avse förberedelser för den sökta

²²⁸ 22 kap. 26 §. Jfr. igångsättningsmedgivande som kunde meddelas enligt 21 a § miljöskyddslagen.

verksamheten såsom schaktning och andra markarbeten, uppförande av byggnader och liknande åtgärder. En deldom får således inte avse en rätt att påbörja driften av verksamheten.

Deldom vid uppskjutna frågor

Miljödomstolen får också skjuta upp avgörandet om bl.a. villkor till dess erfarenheter har vunnits av verksamhetens inverkan. Detta brukar kallas "prövotidsförfarande". För att domstolen skall få skjuta upp en sådan fråga krävs att verkningarna av verksamheten, när tillstånd meddelas, inte kan förutses med tillräcklig säkerhet för att villkor skall kunna fastställas slutligt²²⁹. Ett exempel på när denna bestämmelse kan tillämpas är när det finns behov av att utvärdera vad genomförda åtgärder i form av ny teknik har för effekt innan man fastställer det slutliga villkoren.

Miljödomstolen får i ett sådant fall meddela särskild dom avseende själva tillståndet och de villkor och andra bestämmelser som kan avgöras slutligt²³⁰.

I samband med uppskovsbeslutet skall domstolen, om det är nödvändigt för att motverka olägenhet, meddela provisoriska föreskrifter om skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått²³¹. En uppskjuten fråga skall avgöras så snart som möjligt²³².

7.5 Frågor som skall beaktas vid prövningen

7.5.1 Tidsbegränsning, villkor m.m.

Tidsbegränsat tillstånd

Ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet får lämnas för begränsad tid²³³. Tidsbegränsade tillstånd bör användas när det finns behov av det. Enligt förarbetena till miljöbalken²³⁴ kan det vara lämpligt att tiden begränsas för verksamheter med kraftig miljöpåverkan. En fördel med tidsbegränsat tillstånd för verksamhet med kraftig miljöpåverkan är att det automatiskt blir regelbundna nya prövningar av verksamheten och uppdatering av villkoren och då bästa möjliga teknik kommer till användning.

Enligt rådets direktiv 80/68 skall om det finns risk för att grundvatten förorenas tidsperioden sättas till högst fyra år. Begränsning av tillståndstiden finns även i direktivet 76/464/EEG och i direktivet 91/271/EEG sägs att tillstånd regelbundet skall ses över och vid behov anpassas. Krav på tidsbegränsning av tillstånd finns också i 1992 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö (Helsingfors-konventionen).

²²⁹ 22 kap. 27 § första stycket

²³⁰ 17 kap. 5 § rättegångsbalken

²³¹ 22 kap. 27 § andra stycket

²³² 22 kap. 27 § tredje stycket

²³³ 16 kap. 2 § första stycket

²³⁴ prop. 1997/98:45 del 1 sid. 344

Miljööverdomstolen har i en dom 2003-02-21 tagit upp frågan om tidsbegränsning av tillstånd. Domstolen konstaterar med hänvisning till miljöbalkens förarbeten²³⁵ att tillstånd i större utsträckning än tidigare skall kunna tidsbegränsas. Skälet till detta är att samhällets miljökrav ändras och skärps på grund av tekniks utveckling och ökad kunskap men att tidsbegränsning i första hand bör tillämpas på stora verksamheter som har en kraftig miljöpåverkan. Ytterst bör behovet av en tidsgräns bedömas i det enskilda fallet. Miljööverdomstolen påpekar att om tillståndet tidsbegränsas kan t.o.m. frågan om lokaliseringen av verksamheten prövas på nytt när tiden gått ut. En ordning som ger en sådan osäkerhet för sökanden kan dock inte vara avsedd av lagstiftaren annat än om det av hänsyn till miljön verkligen föreligger starka skäl för en omlokalisering i det enskilda fallet²³⁶

Tillstånd får förenas med villkor

Ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet får förenas med villkor²³⁷. Miljödomstolen bör vid utformningen av villkoren beakta att de skall kunna utgöra grund för bedömningen av huruvida en överträdelse har begåtts och de i så fall också skall kunna ligga till grund för påföljder enligt miljöbalkens sanktionssystem²³⁸.

I ett mål²³⁹ angående en ansökan om tillstånd enligt miljöskyddslagen till vindkraftverk konstaterade Miljööverdomstolen att ansökan hade vissa brister. Bolaget borde bättre ha redovisat skälen för de enskilda vindkraftverkens närmare placering inom det utpekade området samt läget för väg- och kabeldragning. På grund av bristerna ställde Miljööverdomstolen som villkor att bolaget, innan vindkraftverken uppfördes, skulle samråda med tillsynsmyndigheten beträffande de enskilda vindkraftverkens placering och att de närboende skulle ges möjlighet att påverka lokalisering av väg- och kabeldragning.

Ställande av säkerhet

Ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet får för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för efterbehandling och andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda²⁴⁰. För verksamheter som omfattar deponering av avfall gäller särskilda bestämmelser om ställande av säkerhet²⁴¹.

I samband med att tillstånd lämnas för en miljöfarlig verksamhet skall miljödomstolen pröva frågan om huruvida säkerhet skall ställas för verksamheten. Domstolen fastställer detta krav i form av villkor. Det kan finnas starka skäl att meddela villkor om säkerhet om den aktuella verksamheten kan förutses avslutas inom viss tid och det kan föreligga ett behov av efterbehandling.²⁴²

Det kan också finnas skäl att meddela villkor om säkerhet för de fall då det bedöms att det kan komma att ställas krav på en verksamhet att fortlöpande frakta bort avfall.

²³⁵ prop.1997/98:45, del 1 sid. 478 f.f. och del 2 sid. 204

²³⁶ Miljööverdomstolens dom 2003-02-21, mål nr M 8012-01

²³⁷ 16 kap. 2 § andra stycket

²³⁸ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 204

²³⁹ Miljööverdomstolens dom 2001-02-03, Mål nr. M 8782-99

²⁴⁰ 16 kap. 3 § och 15 kap. 34 §

²⁴¹ 15 kap. 34 §

²⁴² prop. 1997/98:45 del 2 sid. 205

Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver inte ställa säkerhet. Detta undantag gäller dock inte när det är fråga om en ansökan om tillstånd till verksamhet som omfattar deponering av avfall.

Om det efter en tid kan antas att en ställd säkerhet inte längre är tillräcklig, får miljödomstolen besluta om ytterligare säkerhet²⁴³. Att säkerheten inte längre är tillräcklig kan bero på att det i efterhand visar sig att den borde ha uppgått till ett högre belopp. Det kan också vara så att säkerheten av någon anledning fallit bort t.ex. genom att den som gått i borgen själv kommit på obestånd. Förfarandet avseende ytterligare säkerhet är det samma som gäller för ändring (omprövning) av villkor.

Hur säkerheten skall vara beskaffad anges i utsökningsbalken. Detta innebär att den skall bestå av pant, borgen eller bankgaranti²⁴⁴. Borgen skall ingås såsom för egen skuld och om flera ingår borgen skall ansvaret vara solidariskt.

Tillstånd får inte meddelas i strid mot plan

Ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet får inte meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Mindre avvikelse får dock göras om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas²⁴⁵.

Det är miljödomstolen som vid sin prövning skall avgöra om den ansökta verksamheten strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Denna bedömning kan ofta vara svår. I tveksamma fall bör domstolen därför samråda med kommunen. Om det vid ett sådant samråd framkommer att verksamheten visserligen strider mot planen men att planen kan komma att ändras inom en snar framtid, kan tillstånd meddelas med villkor att tillståndet endast gäller om planen ändras²⁴⁶.

Tillstånd får inte medverka till att en miljökvalitetsnorm överträds

Ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet får inte meddelas för en ny verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds²⁴⁷. Verksamheten får dock tillåtas, om verksamhetsutövaren vidtar sådana åtgärder att olägenheterna från annan verksamhet upphör eller minskar så att möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormerna ökar i inte obetydlig utsträckning.

Tillstånd kan vägras med hänsyn till den sökandes vandel

Tillstånd till miljöfarlig verksamhet kan vägras den som inte fullgjort sina skyldigheter i andra sammanhang²⁴⁸. Det kan t.ex. gälla någon som tidigare har påbörjat en verksamhet utan tillstånd eller någon som underlåtit att följa utsläppsvillkor eller som inte utfört ålagda återställningsåtgärder.

Underlåtenhet att fullgöra sina förpliktelser vid en typ av verksamhet skall kunna medföra att tillstånd inte skall ges för en helt annan slags verksamhet. Tillstånd skall dock

²⁴³ 16 kap. 3 § andra stycket

²⁴⁴ 2 kap. 25 § utsökningsbalken

²⁴⁵ 16 kap. 4 §

²⁴⁶ prop.1997/98:45 del sid. 206

²⁴⁷ 16 kap. 5 §

²⁴⁸ 16 kap. 6 §

vägras endast om det finns anledning att befara att missförhållandena kan komma att upprepas²⁴⁹.

Har underlåtenhet att fullgöra förpliktelser förekommit kan tillstånd vägras också om sökanden eller någon som på grund av ägar- eller ansvarsförhållanden har väsentlig anknytning till sökandens verksamhet, har eller har haft sådan anknytning till den verksamhet där underlåtelsen har förekommit.

En ansökan om tillstånd kan således avslås även i vissa fall där det inte är samma fysiska eller juridiska person som tidigare har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter och som nu begär tillstånd. Exempelvis kan underlåtenhetssynder av en juridisk person leda till att en annan juridisk person med samma huvudsakliga ägare eller samma styrelse, skall vägras tillstånd. Dessa bestämmelser kan tillämpas vid bulvanförhållanden.²⁵⁰

Verkställighetsförordnande

När det finns skäl till det får miljödomstolen förordna att tillståndet till en verksamhet får tas i anspråk även om domen inte har vunnit laga kraft²⁵¹.

Hänsyn till följdverksamheter

Vid tillståndsprövningen har miljödomstolen också att ta hänsyn till andra verksamheter eller särskilda anläggningar som den sökta verksamheten kan komma att medföra i området²⁵². De följdverksamheter som bör beaktas skall ha ett omedelbart samband med den tillståndsprövade verksamheten²⁵³. I förarbetena till miljöbalken²⁵⁴ anges som exempel vägar och kraftledningar samt transporter till och från verksamheten. Det ankommer på sökanden att i MKB:n redovisa alla sannolika följdverksamheter och deras konsekvenser.

Villkor får gälla fler verksamheter

Två eller flera verksamhetsutövare kan komma överens om att vidta åtgärder för att förebygga eller motverka olägenheter för människors hälsa eller för miljön. Vid tillståndsprövningen kan då miljödomstolen meddela villkor som omfattar dessa verksamheter²⁵⁵. Det har ingen betydelse om verksamheterna har samma eller olika ägare.

Detta gäller i de fall då verksamhetsutövarna för olika verksamheter helt eller delvis koncentrerar de försiktighetsmått som normalt skulle gälla för respektive verksamhet, till någon eller några av verksamheterna. Det kan t.ex. vara fråga om sådana åtgärder som krävs för att en miljökvalitetsnorm skall uppfyllas. I stället för att lägga ner kostnaderna i den egna verksamheten får ett företag medverka till att bekosta försiktighetsmått vid ett annat företag. En förutsättning är att möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormen ökar

²⁴⁹ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 207

²⁵⁰ prop. 1997/98:45 del sid. 207-208

²⁵¹ 22 kap. 28 §

²⁵² 16 kap. 7 §

²⁵³ Denna princip har fastslagits i miljööverdomstolens domar 2003-05-06 mål nr M 602-02 och M 7179-02

²⁵⁴ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 208

²⁵⁵ 16 kap. 8 §

eller att fördelar från hälso- och miljösynpunkt kan uppnås på något annat sätt (än genom att uppfylla en miljö kvalitetsnorm alltså).²⁵⁶

Detta kan gå till på två sätt. Antingen kan miljödomstolen meddela en gemensam dom om tillstånd för flera verksamheter som innehåller villkor för respektive verksamhet eller också kan domstolen meddela skilda domar för var och en av verksamheterna med gemensamma eller samordnade villkor.

Ansvar för att villkoren uppfylls är solidariskt. Var och en av tillståndshavarna skall alltså se till att villkoren uppfylls.²⁵⁷

De olika verksamhetsutövarna bör ansöka om tillstånd eller begära omprövning samtidigt eller gemensamt. De olika aktörerna bör aktivt delta i processen. Det torde inte räcka med att en av verksamhetsutövarna ansöker om tillstånd eller begär omprövning och därmed föreslår villkor för någon som inte deltar i processen, t.ex. någon som inte vill eller inte kan eller får delta. Ett företag som ligger utanför Sveriges gränser är inte bundet av eller kan inte styras genom svenska rättsregler och kan således inte heller delta i en sådan process.

En särskild fråga är hur nära varandra de olika företagen skall ligga geografiskt för att dessa regler skall kunna tillämpas. Begreppet miljö avser en omgivning med i princip obegränsad räckvidd. Detta talar för att verksamheter belägna långt ifrån varandra inom Sverige skulle kunna vara delaktiga i en gemensam process. Å andra sidan anges i förarbetena till miljöbalken att en ordning med gemensamma villkor bör kunna fungera när det finns klart angivna mål för hur miljön i det berörda området skall kunna förbättras²⁵⁸. Vad som menas med "det berörda området" och var gränserna för användningen av dessa regler går, får bli en fråga för den framtida rättstillämpningen.

Skyldighet att utföra och bekosta undersökningar och åtgärder

Ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet förenas med skyldighet att utföra och bekosta²⁵⁹:

- särskilda undersökningar av berört område,
- särskilda åtgärder för att bevara berört område och
- särskilda åtgärder för att kompensera det intrång i allmänna intressen som verksamheten medför.

När miljödomstolen gör en bedömning av om villkor skall meddelas enligt denna paragraf skall göras en avvägning mellan hur allvarligt verksamhetens intrång är i förhållande till den nytta som åtgärder enligt villkoret medför. Kompensationsmöjligheten som anges i paragrafen kan avse såväl naturvårdsintressen som andra allmänna intressen. Om verksamheten trängt undan exempelvis bad-, tält- eller parkeringsplats kan krav ställas att en ny liknande anläggning anordnas av verksamhetsutövaren på någon annan lämplig plats.²⁶⁰

²⁵⁶ prop.1997/98:45 del 2 sid. 209

²⁵⁷ prop.1997/98:45 del 2 sid. 209

²⁵⁸ prop. 1997/98:45 del 1 sid. 348

²⁵⁹ 16 kap. 9 §

²⁶⁰ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 209-210

Kompensationsmöjligheten innebär inte någon inskränkning av ansvaret för efterbehandling i 10 kap. 4 och 8 §§. Kompensationen har en vidare tillämpning än 7 kap. 7 § fjärde stycket genom att även andra allmänna intressen än naturvårdsintresset kan tillgodoses.

7.6 Innehållet i en tillståndsdom

7.6.1 Uppskjutna frågor

Villkoren för en miljöfarlig verksamhet skall som huvudregel fastställas i samband med att dom om tillstånd meddelas (eller efter delegationsbeslut av tillsynsmyndigheten). I vissa fall kan dock verkningarna av en verksamhet eller en åtgärd vara svåra att bedöma. Det kan t.ex. vara fråga om reningsteknik som är oprövad. När verkningarna av en verksamhet inte kan förutses med tillräcklig säkerhet får miljödomstolen när tillstånd meddelas skjuta upp frågan om vilka villkor som skall gälla i visst avseende till dess erfarenhet har vunnits av verksamhetens inverkan²⁶². Ett exempel på när denna bestämmelse kan tillämpas är när det finns behov av att utvärdera vad genomförda åtgärder i form av ny teknik har för effekt innan man fastställer det slutliga villkoren.

I samband med uppskovsbeslutet skall domstolen om det är nödvändigt för att motverka olägenhet, meddela provisoriska föreskrifter om skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått. Den uppskjutna frågan skall avgöras så snart som möjligt²⁶³.

7.6.2 Domens innehåll

Miljöfarlig verksamhet allmänt

En dom som innebär att tillstånd lämnas till en miljöfarlig verksamhet skall i förekommande fall innehålla bestämmelser om²⁶⁴:

- den tid som tillståndet skall gälla,
- verksamhetens ändamål, läge, omfattning, säkerhet och tekniska utformning i övrigt,
- tillsyn, besiktning och kontroll såsom utsläppskontroll med angivande av mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod²⁶⁵,
- skyldighet att betala avgifter,
- de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan på grund av föroreningar samt de

²⁶¹ 16 kap. 11 § och 21 kap. 3 §

²⁶² 22 kap. 27 § första stycket

²⁶³ 22 kap. 27 § andra och tredje stycket. Se även avsnittet 7.7.5 om deldom ovan.

²⁶⁴ 22 kap. 25 §

²⁶⁵ Att mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod skall anges i villkor har sin grund i IPPC-direktivet, prop.2001/02:65 sid.56-58 och 83-84

övriga villkor som behövs för att förhindra skada på eller olägenhet för omgivningen²⁶⁶,

- de villkor som behövs avseende hanteringen i verksamheten av kemiska produkter om hanteringen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,
- de villkor som behövs om avfallshantering och återvinning och återanvändning om hanteringen återvinningen eller återanvändningen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,
- de villkor som behövs med avseende på hushållningen med mark, vatten och andra naturresurser,
- de villkor som behövs med avseende på efterbehandling och ställande av säkerhet,
- de villkor som behövs för att förebygga allvarliga kemikalieolyckor och begränsa följderna av dem för människor hälsa och miljön.

I domen skall anges den tid inom vilken den miljöfarliga verksamheten skall ha satts igång.

Den uppräknings av frågor som skall tas upp i domen är inte uttömmande och skall inte heller anses som minimikrav. Uppräkningsen skall snarare ses som en form av minneslista. Vad domen skall innehålla måste anpassas till ansökan och de frågor som är aktuella i varje enskilt mål.²⁶⁷

Miljöfarlig verksamhet som omfattar deponering av avfall

En dom som omfattar tillstånd att bedriva verksamhet med deponering av avfall skall dessutom alltid innehålla²⁶⁸:

- uppgift om vilken av deponiklasserna farligt avfall, icke-farligt avfall eller inert avfall som tillståndet avser,
- en förteckning över de typer av avfall och den totala mängd avfall som får deponeras,
- de villkor som behövs i fråga om åtgärder före och under driften av deponin,
- de villkor som, enligt vad som kan förutses vid tillståndets beviljande, behövs i fråga om avslutning av deponin,
- de villkor som behövs i fråga om åtgärder för övervakning och kontroll av att de skyldigheter uppfylls som gäller för verksamheten,
- de villkor som behövs i fråga om skyldighet att rapportera om typer och mängder av avfall som har deponerats.

²⁶⁶ prop.2001/02:65 sid.56-58 och 83-84

²⁶⁷ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 246

²⁶⁸ 22 kap. 25a §

Miljöfarlig verksamhet som omfattar förbränning av avfall²⁶⁹

En dom som omfattar tillstånd att bedriva verksamhet med förbränning av avfall skall dessutom alltid innehålla²⁷⁰

- de uppgifter om förbränningsanläggningens totala kapacitet för förbränning av avfall,
- en förteckning över de avfallskategorier och de avfallsmängder som får förbrännas,
- en förteckning över de mängder av olika kategorier av farligt avfall som får förbrännas, samt
- i fråga om det farliga avfall som får förbrännas, villkor om avfallets minsta och högsta flöde, lägsta och högsta värmevärde samt maximala innehåll av föroreningar,
- villkor om längsta tid under vilken det i samband med tekniskt oundvikliga driftstopp, driftstörningar eller fel i renings- eller mätutrustning får ske sådana utsläpp av föroreningar till luft och vatten som överskrider fastställda värden.

7.6.3 Delegering av rätten att skriva villkor

När det är fråga om tillstånd till miljöfarlig verksamhet kan det ibland vara svårt för miljödomstolen att i minsta detalj fastställa villkoren. Därför får domstolen överlåta till tillsynsmyndigheten att fastställa villkor av mindre betydelse²⁷¹.

Ett villkor som fastställs efter delegation har samma rättsverkan som övriga villkor i tillståndsbeslutet.

Miljöbalken saknar regler för hur en tillsynsmyndighet skall handlägga och fatta beslut i till myndigheten delegerade frågor. Att tillsynsmyndigheten efter delegeringen fastställer tillståndsvillkor kan ses som en fortsättning på och ett sista led i prövningsprocessen. Tillsynsmyndigheten får således i dessa speciella fall rollen som prövningsmyndighet.

I dessa fall tillämpas förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser. Detta innebär t.ex. att beslutsunderlaget i vissa fall bör kommuniceras med sakägare innan villkorsfrågan avgörs.

Vidare kan de som är berörda av beslutet, t.ex. de som bor i närheten av verksamheten behöva underrättas om delegationsbeslutets innehåll och om hur man kan överklaga det.

Beslut i delegerade frågor bör hanteras enligt de regler som tillämpas för vid expediering av tillståndsbeslut. Detta innebär bl.a. att ett beslut om fastställelse av villkor i vissa fall bör kungöras i ortstidning

²⁶⁹ 22 kap. 25 b § och prop. 2002/03:54 sid. 25. Dessa krav på tillståndsvillkor har sin grund i direktiv 2000/76/EG om förbränning av avfall.

²⁷⁰ 22 kap. 25 b §

²⁷¹ 19 kap. 5 § punkt 8 och 22 kap. 25 § tredje stycket och prop. 1997/98:45 del 2 sid. 246.

8. Förfarandet vid länsstyrelsen

8.1 Länsstyrelsen och miljöprövningsdelegationen

Beslut i ett tillståndsärende som rör en miljöfarlig verksamhet som har beteckningen B i bilagan till FMH skall fattas av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation (MPD). Ärendet skall dock beredas av tjänstemän hos länsstyrelsens miljöenhet eller motsvarande i samråd med MPD:s ordförande.

Att märka här är bl.a. att beredningen skall ske ”i samråd med” ordföranden. Detta innebär att en beredningsåtgärd skall ha godkänts av ordföranden antingen genom ett beredningsbeslut i det enskilda fallet eller att åtgärden vidtas i enlighet med rutiner som godkänts av ordföranden. Om det är fråga om avskrivning av ett ärende får ordföranden ensam vidta beredningsåtgärder och fatta beslut. Beredningen behöver då inte göras av tjänsteman hos länsstyrelsens miljöenhet och den miljöskunnige hos MPD behöver inte delta i beslutet. Avskrivning av ett ärende från vidare handläggning sker oftast på grund av att sökanden (verksamhetsutövaren) av någon anledning återkallar sin ansökan om tillstånd, ändring eller omprövning.

Den formella gången²⁷² i dessa prövningsärenden är att länsstyrelsens handläggare bereder ärendet från det tidiga MKB-samrådet fram till det skede i handläggningen när ett förslag till beslut i ärendet överlämnas till MPD. Under handläggningens olika skeden torde det dock normalt uppkomma en mängd frågor som måste diskuteras och lösas innan man kan gå vidare i processen. Det är då lämpligt att länsstyrelsens handläggare har återkommande underhandskontakter med MPD för att jämna vägen för det fortsatta arbetet och inte minst för MPD:s möjligheter att så småningom ta över hanteringen och slutligen fatta beslut i ärendet

8.2 Ansökan

8.2.1 Form och innehåll

Ansökan om tillstånd skall vara skriftlig. Den skall lämnas in till länsstyrelsen i det län där verksamheten skall bedrivas.

En ansökan om tillstånd skall innehålla²⁷³:

- ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om förhållandena på platsen, produktionsmängd eller annan liknande uppgift samt användning av råvaror, andra insatsvaror och ämnen liksom energianvändning,
- uppgifter om utsläpkskällor, art och mängd av förutsebara utsläpp samt förslag till de åtgärder som kan behövas för att förebygga uppkomsten av avfall,

²⁷² Den formella gången kan vara olika hos olika länsstyrelser. Hos vissa länsstyrelser överlämnas ett förslag till beslut till MPD. Hos andra länsstyrelser föredrar en miljöhandläggare ärendet inför MPD:s ordförande och den miljöskunnige.

²⁷³ 19 kap. 5 § första stycket punkt 1 jämfört med 22 kap. 1 § punkt 1

- en miljökonsekvensbeskrivning när det krävs enligt 6 kap. och uppgift om det samråd som skett enligt 6 kap. 4-6 §§,
- förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. iakttas,
- förslag till övervakning och kontroll av verksamheten,
- i fråga om tillstånd att anlägga, driva eller ändra en verksamhet, en säkerhetsrapport i de fall det finns en skyldighet att upprätta en sådan enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, och
- en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1-6.

Ansökningshandlingarna skall ges in i det antal som länsstyrelsen finner behövligt²⁷⁴. Hur många exemplar som krävs kan variera något mellan olika länsstyrelser. Det kan vara lämpligt att innan ansökan lämnas ta upp frågan med den länsstyrelse som skall handlägga ärendet. Om den sökande lämnar in för få exemplar kan detta resultera i ett föreläggande om komplettering. Det kan bli så att länsstyrelsen framställer de exemplar som fattas på sökandens bekostnad.

Länsstyrelsen skall sända ett meddelande om inkomna ansökningar om tillstånd till Naturvårdsverket och till den kommunala miljönämnden²⁷⁵.

8.2.2 Uppgifter som skall ingå i ansökan

Administrativa uppgifter

Uppgifter om vem som är verksamhetsutövare och sökande, namn, organisationsnummer eller personnummer, adress och telefonnummer.

För juridiska personer skall ges in registreringsbevis eller bestyrkt uppgift om firma-tecknare.

För en ideell förening skall ges in stadgar och protokoll över val av styrelse.

Ansökan skall vara undertecknad av sökanden eller dennes ombud.

Ombud

Om sökanden företräds av ett ombud skall ombudets namn, adress och telefonnummer anges.

Saken – vad ansökan avser

En kort beskrivning av vad det sökta tillståndet avser och den sökta verksamhetens SNI-kod. Med SNI-kod menas den punkt i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd som motsvarar verksamheten.

²⁷⁴ 19 kap. 5 § första stycket punkt 2 jämfört med 22 kap. 2 §

²⁷⁵ 9 § första stycket FMH

Yrkanden och åtaganden

- Tillståndets omfattning (vad och hur mycket som skall produceras eller behandlas).
- Förslag till villkor för tillståndet (t.ex. beträffande utsläpp till luft och vatten, buller, avfall).
- Yrkande (i förekommande fall) om s.k. verkställighetsförordnande (att tillståndet får tas i anspråk även om beslutet inte har vunnit laga kraft)²⁷⁶.
- Yrkande (i förekommande fall) om delbeslut (dvs. att vissa åtgärder skall få vidtas innan tillståndsfrågan är slutligt prövad med en beskrivning av vilka arbeten som avses vidtas, t.ex. markarbeten, uppförande av byggnader, tillfartsvägar etc.)²⁷⁷.

Tidigare meddelade beslut enligt miljöskyddslagen eller miljöbalken

Gällande tillstånd skall redovisas. Här redovisas också andra beslut som är relevanta från hälso- och miljösynpunkt såsom dispens från tri-förbudet, tillstånd att använda impregneringsmedel, tillstånd till hantering av brandfarliga varor etc.

Här bör lämnas en redogörelse för befintliga anläggningar. De skyddsåtgärder som avser befintlig verksamhet bör redovisas.

Nuvarande miljöförhållanden beskrivs. Beskrivningen bör ta upp t.ex. utsläpp till luft och vatten samt buller m.m.

Verksamhetsbeskrivning

Här bör anges på vilken eller vilka fastigheter verksamheten skall bedrivas. Koordinater för anläggningen anges. Uppgift om ägare till fastigheterna liksom eventuella innehavare av särskild rätt anges.

En orientering avseende företaget bör lämnas.

Teknisk beskrivning

I ansökan skall ingå ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om:

- förhållandena på platsen,
- produktionsmängd eller annan liknande uppgift,
- produktionsteknik och produktionsprocesser
- användning av råvaror, andra insatsvaror och ämnen,
- energianvändning,
- utsläppskällor (utsläppspunkter för luft och vatten samt bullerkällor),
- reningsteknik och reningsprocesser,

²⁷⁶ Se 22 kap. 28 § första stycket jämfört med 19 kap. 5 § punkt 11

²⁷⁷ Se 22 kap. 26 § andra stycket jämfört med 19 kap. 5 § punkt 9. Se även prop. 1997/98:45 del 2 sid. 246

- art och mängd av förutsebara utsläpp samt
- förslag till de åtgärder som kan behövas för att förebygga uppkomsten av avfall.

Beskrivningen skall vara av sådan kvalitet att den ligger till grund för att bedöma verksamhetens art och omfattning. T.ex. kan beskrivningen uttryckas genom flödesscheman och liknande.

Uppgifter om planförhållanden och områdesskydd

Här avses uppgifter om vad som i förekommande fall gäller enligt detaljplan eller områdesbestämmelser samt uppgifter om framtida markanvändning och riksintressen som redovisas i översiktsplanen. Vidare avses här uppgifter om beslut om områdesskydd dvs. naturreservat, kulturresevat, djur- och växtskyddsområde, biotopskyddsområde, utökad strandskydd, miljöskyddsområde och vattenskyddsområde, samt om området är ett Natura 2000-område.

Uppgifter som rör andra författningar

Här avses uppgifter om sådana speciella förutsättningar som kan råda enligt andra författningsbestämmelser t.ex. enligt olika förordningar och andra föreskrifter som tillkommit med stöd av miljöbalken.

Miljökonsekvensbeskrivningen

MKB-förfarandet och hur en MKB tas fram diskuteras i avsnitt 6 ovan. Ytterligare vägledning finns i Naturvårdsverkets allmänna råd (2001:9) om miljökonsekvensbeskrivningar.

MKB:n bör utgöra ett särskilt avsnitt av ansökan som kan läsas separat från ansökan i övrigt.

Samrådsredogörelse

I ansökan skall det finnas en redogörelse²⁷⁸ för vad som framkommit vid både det tidiga samrådet²⁷⁹ och det utökade samrådet²⁸⁰ samt i förekommande fall vid det ”gränsöverskridande” samrådet²⁸¹.

En samrådsredogörelse innehålla uppgifter om:

- hur de som berörs av verksamheten har informerats,
- om de berörda ha kallats till informationsmöte; vilka som kallats till mötet, hur kallelsen var utformad, hur lång tid innan mötet ägde rum som kallelsen gick ut, och vilken information som lämnades vid mötet, och
- vilka synpunkter som framkom vid de olika samrådstillfällena.

²⁷⁸ 22 kap. 1 § punkt 3

²⁷⁹ 6 kap. 4 §

²⁸⁰ 6 kap. 5 §

²⁸¹ 6 kap. 6 §

- Samrådsredogörelsen kan sammanställas genom att kallelser, annonser, samrådsprotokoll och eventuella synpunkter läggs som en bilaga till ansökan.

Förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått

En ansökan skall också innehålla förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått²⁸². Det räcker då inte med att lämna uppgifter om tänkbara skyddsåtgärder och försiktighetsmått. Sökanden måste komma med konkreta förslag om vilka skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som avses tillämpas i fråga om den sökta verksamheten. Vidare måste sökanden lämna de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. iaktas. Detta betyder att uppgifter skall lämnas bl.a. om energi, råvaror och andra ämnen som skall användas i verksamheten. Detta är viktigt för att det skall bli möjligt för domstolen att bedöma huruvida hushållning med energi och råvaror iaktas. Det skall således lämnas uppgifter om insatser av kemikalier, om återvinning och återanvändning, om avfallshantering samt om hur produktvalsregeln avses uppfyllas²⁸³.

En mer ingående diskussion om de allmänna hänsynsreglerna och hur de bör tillämpas finns i avsnitt 12 nedan.

Generella föreskrifter om skyddsåtgärder m.m.

För vissa slag av verksamheter finns generella föreskrifter om skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått. Sådana föreskrifter kompletterar eller ersätter i förekommande fall de individuella villkor som kan meddelas för den sökta verksamheten.

Sådana generella föreskrifter anger minimikrav. Om dessa minimikrav bedöms inte vara tillräckliga får länsstyrelsen skärpa kraven genom att föreskriva villkor.

Förslag till hur verksamheten skall kontrolleras

I ansökan skall också ingå förslag till övervakning och kontroll av verksamheten²⁸⁵. Förslaget bör utformas med hänsyn till att det skall kunna ligga till grund för tillståndsvillkor om kontroll²⁸⁶. Detta innebär att ansökan skall innehålla förslag till utsläppskontroll med angivande av mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod.

8.2.3 Brister i ansökan

”Kompletteringsrundan”

Vid handläggningen av tillståndsansökningar enligt tidigare gällande miljöskyddslag bildades tidigt en rutin som innebar att ansökningshandlingarna sändes ut på en informell s.k. kompletteringsrunda till de kommunala och regionala miljömyndigheterna. På så sätt kunde prövningsmyndigheten tidigt få kännedom om brister i beslutsunderlaget. Det

²⁸² 22 kap. 1 § punkt 4

²⁸³ 22 kap. 1 § punkt 1 och prop. 2001/02:65 sid. 82. Jmf även prop. 1997/98:45 del 2 sid. 23

²⁸⁵ 22 kap. 1 § punkt 5

²⁸⁶ Se 22 kap. 25 § punkt 3

kunde t.ex. röra sig om frågor som av olika skäl inte kommit fram eller blivit utredda vid de olika samråden.

Det kan vara lämpligt att även fortsättningsvis tillämpa den praxis som bildats enligt den tidigare gällande ordningen och sända ut ansökningshandlingarna till berörd kommunal miljönämnd för att den skall kunna bedöma om handlingarna behöver kompletteras i något avseende. Länsstyrelsen kommer då i sin tur att ha lättare att bedöma och ta ställning till i vilken utsträckning föreläggande om komplettering av ansökan behöver göras.

Om verksamheten innebär krav på säkerhetsrapport kan det vara lämpligt att ansökningshandlingarna sänds till Räddningsverket och om fiskeintressen berörs kan det vara lämpligt att Fiskeriverket får handlingarna för bedömning av om komplettering behövs.

Komplettering av brister i ansökan

Om ansökningshandlingarna inte har getts in i tillräckligt antal exemplar skall länsstyrelsen förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom viss tid som länsstyrelsen bestämmer. Detsamma gäller om ansökan på något sätt är ofullständig. Om sökanden inte rättar sig efter ett sådant föreläggande får länsstyrelsen besluta att bristerna skall avhjälpas på dennes bekostnad²⁸⁷.

8.2.4. Ansökan kan avvisas

Om ansökan är bristfällig och om länsstyrelsen bedömer att bristerna i ansökan är så väsentliga att ansökan inte kan ligga till grund för prövningen får ansökan avvisas. Någon prövning i sak sker då inte.

Som exempel på när en ansökan kan avvisas kan nämnas om MKB-förfarandet uteblivit eller varit ofullständigt. Se ovan avsnitt 6.7.

Ett beslut att avvisa en ansökan är att anse som ett beslut om ett ”ärende om tillstånd till miljöfarlig verksamhet”. Detta innebär att det är MPD som skall fatta beslut om avvisning²⁸⁸.

8.3 Handläggning

8.3.1 Kungörelse om ansökan

När ansökan bedöms vara fullständig skall länsstyrelsen genom kungörelse i ortstidning²⁸⁹ eller på annat lämpligt sätt bereda den som kan beröras av verksamheten tillfälle att yttra sig²⁹⁰.

²⁸⁷ 19 kap. 5 § första stycket punkt 2 jämfört med 22 kap. 2 §

²⁸⁸ Se 9 kap. 8 § jämfört med 24 § länsstyrelseinstruktionen

²⁸⁹ Se lag (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m. När kungörande i ortstidning är föreskrivet, skall kungörelsen föras in i alla lokala dagstidningar som har en spridning av någon betydelse bland dem inom orten till vilka kungörelsen riktar sig. En lokal dagstidning anses ha sådan spridning om den kan beräknas vara spridd till minst fem procent av hushållen i orten. Även om det inte är så skall en

Kungörelsens innehåll

En kungörelse skall innehålla²⁹¹:

- en kortfattad redogörelse för vad ansökan gäller,
- en upplysning om att synpunkter på ansökan skall lämnas skriftligen i ett visst antal exemplar (som länsstyrelsen bestämmer),
- en upplysning om den sista tidpunkt då synpunkter skall ha kommit in till länsstyrelsen
- uppgift om hur kallelser (och andra meddelanden till parterna) kommer att hantearas, samt
- namn och adress på aktförvararen (se nedan avsnitt 8.5.2).

Kostnaden för kungörelsen betalas av sökanden²⁹².

Meddelande om ansökan skall också sändas till Naturvårdsverket och till den kommunala nämnden²⁹³.

Aktförvarare

Länsstyrelsen skall utse en aktförvarare och sända ett exemplar av handlingarna till denne²⁹⁴.

Vanligtvis är det på kommunkansliet i den kommun där verksamheten skall bedrivas som ansökan och MKB:n och övriga handlingar i ärendet förvaras. Handlingarna är på så sätt tillgängliga under expeditionstid.

Handlingarna finns också tillgängliga hos länsstyrelsen.

8.3.2 Remissförfarandet

När ansökan bedöms vara fullständig skall länsstyrelsen förutom att kungöra ärendet även begära in yttrande från olika remissinstanser. Dessa kan delas i två huvudgrupper. Den första utgörs av olika myndigheter och den andra av enskilda och organisationer.

8.3.3 Remissmyndigheter

Länsstyrelsen skall samråda med de statliga och kommunala myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i saken²⁹⁵. Här bör länsstyrelsens handläggare i samråd med MPD välja ut de myndigheter som bedöms ha väsentliga intressen att bevaka. Den

lokal dagstidning anses ha sådan spridning om den kan beräknas vara spridd till minst femtio procent av hushållen i viss kommun inom det berörda området.

²⁹⁰ 19 kap. 4 § punkt 1

²⁹¹ 19 kap. 5 § första stycket punkt 3 jämfört med 22 kap. 3 § första stycket

²⁹² 8 kap. 1 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

²⁹³ 9 § första stycket FMH

²⁹⁴ 19 kap. 5 § första stycket punkt 3 jämfört med 22 kap. 3 § andra stycket

²⁹⁵ 19 kap. 4 § punkt 2

kommunala miljönämnden bör alltid höras. I övrigt måste det bedömas från fall till fall beroende på ärendets art. Som exempel på tänkbara remissmyndigheter kan nämnas:

- kommunen som kommun och andra kommunala nämnder som kan vara berörda,
- Räddningsverket- om verksamhetsutövaren hanterar farliga kemikalier,
- Fiskeriverket - om verksamheten släpper ut processavloppsvatten i recipient,
- Naturvårdsverket - om verksamheten är av stor omfattning, särskilt farlig för hälsa och miljö, berör viktiga naturvärden etc.,
- Generalläkaren, i de fall Generalläkaren är tillsynsmyndighet,
- Kammarkollegiet – om verksamheten berör vattenområden,
- Sjöfartsverket – om verksamheten kan komma att beröra sjöfarten (farleder),
- Fortifikationsverket – om verksamheten kan komma att beröra fastigheter avsedda för försvarsändamål.

8.3.4 Enskilda och organisationer

En miljöfarlig verksamhet kan beröra en mängd sakägare. Det kan röra sig om människor som bor granne med verksamheten. Det kan också handla om andra verksamhetsutövare eller organisationer som på något sätt berörs. Denna krets av berörda kan till sin karaktär vara både heterogen och obestämd.

Länsstyrelsen skall genom kungörelse eller på annat lämpligt sätt bereda berörda tillfälle att yttra sig²⁹⁶. När det gäller att nå olika slag av sakägare kan det vara lämpligt att tillämpa antingen kungörelseförfarande och/eller remissförfarande.

8.3.5 Kommunala verksamhetsutövare

En typ av remissinstanser som inte är eller inte betraktas som myndigheter är de kommunala verksamhetsutövare som handhar VA-frågor, avfallsfrågor, frågor som rör väghållning och andra verksamheter som t.ex. energifrågor. Dessa verksamheter kan bedrivas som en förvaltning under en kommunal nämnd men bedrivs ofta i bolagsform och är då till sin karaktär ganska likt ett enskilt företag.

De allra flesta verksamheter medför utsläpp av vatten antingen till en recipient eller till ett kommunalt spillvattennät eller till bådadera. Vidare alstrar de allra flesta verksamheter någon typ av avfall. Det är därför viktigt att den som är huvudman för en VA-anläggning som skall ta emot den sökta verksamhetens avloppsvatten och den som skall ta emot avfall från verksamheten får yttra sig i ärendet.

²⁹⁶ 19 kap. 4 § punkt 1 miljöbalken

8.3.6 Remissförfarandet

En myndighet skall innan den hämtar in yttrande genom remiss noga överväga behovet av en sådan remiss²⁹⁷. Det kan också vara lämpligt att nyansera remissförfarandet genom att begära yttrande av vissa berörda och ge andra möjlighet att yttra sig.

I remissen skall anges i vilket avseende yttrande begärs och inom vilken tid yttrande önskas.

8.3.7 Sammanträde

MPD skall hålla ett offentligt sammanträde med dem som saken angår och besiktning på platsen. Sammanträde och besiktning skall dock endast hållas om MPD bedömer att det behövs för utredningen i ärendet²⁹⁸. Ett sådant sammanträde leds vanligtvis av MPD:s ordförande.

Det offentliga sammanträdet är det tillfälle då de berörda muntligen får möjlighet att framföra synpunkter till länsstyrelsen innan MPD fattar beslut i ärendet. De som berörs av ansökningen får naturligtvis även lämna in skriftliga synpunkter vid detta tillfälle om de önskar.

Offentligheten innebär också att sammanträdet är öppet för alla och envar, dvs. även för den som inte är sakägare eller på annat sätt berörs av verksamheten samt massmedia.

Protokoll eller anteckningar från sammanträdet

En myndighet skall anteckna uppgifter som den får på annat sätt än genom en inkommen handling om uppgifterna kan ha betydelse för ärendets utgång²⁹⁹. Vid ett offentligt sammanträde kan det förmodas komma fram sådana uppgifter. Därför är det lämpligt att protokoll eller minnesanteckningar förs vid sammanträdet. Även en del av de som närvarar vid sammanträdet brukar framföra önskemål om att protokoll skall föras. För att underlätta protokollförandet kan det vara lämpligt att använda bandspelare.

Den som är part i ett ärende, t.ex. en granne till en verksamhet, har rätt att få ta del av en uppgift som tillförts ärendet³⁰⁰. Vidare får ett ärende inte avgöras utan att den som t.ex. är sökande eller annan part underrettats om en uppgift som tillförts ärendet genom någon annan än parten själv och att parten fått tillfälle att yttra sig över uppgiften³⁰¹.

Tid och plats för sammanträde

Besked om tid och plats för sammanträde skall meddelas genom kungörelse i ortstidning. Naturvårdsverket, sökanden och andra som har yttrat sig i ärendet skall på lämpligt sätt underrättas³⁰².

Det är lämpligt att kungörelse om sammanträdet sker i samma tidning där ansökan kungjorts. Underrättelse till Naturvårdsverket och till övriga sker lämpligen per brev.

²⁹⁷ 13 § förvaltningslagen (1986:223)

²⁹⁸ 19 kap. 4 § punkt 3

²⁹⁹ 15 § förvaltningslagen

³⁰⁰ 16 § förvaltningslagen

³⁰¹ 17 § förvaltningslagen

³⁰² 10 § första stycket FMH

Kostanden för lokalen skall i likhet med kostnaden för kungörelsen av ansökan (se ovan) betalas av sökanden/verksamhetsutövaren³⁰³.

8.3.8 Kommunikering - underrättelse till sökanden

Länsstyrelsen skall underrätta den som gjort ansökan eller den som kommit in med synpunkter om det som tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv. Länsstyrelsen skall därvid bereda vederbörande tillfälle att yttra sig³⁰⁴.

En sådan underrättelse behöver dock inte göras om avgörandet inte går parten emot, om det som tillförts ärendet saknar betydelse eller om en sådan underrättelse av någon annan anledning är uppenbart obehövlig³⁰⁵.

8.3.9 Prövning av flera ärenden i ett sammanhang

Flera ärenden får handläggas vid ett och samma tillfälle om det har samma sökande och avser samma verksamhet eller verksamheter som har samband med varandra. Länsstyrelsen kan på eget initiativ ta till sig ett ärende hos en kommun om ärendet bör handläggas tillsammans med ett ärende som handläggs av delegationen³⁰⁶. Kommunen är i så fall skyldig att på begäran lämna över ärendet till länsstyrelsen.

8.3.10 Särskild utredning, värdering och undersökning

Om det behövs någon särskild utredning för att kunna bedöma ärendet, kan länsstyrelsen förordna en eller flera sakkunniga som efter en förberedande undersökning skall avge utlåtande i ärendet. Om det behövs med hänsyn till ärendets beskaffenhet eller ändamålet med undersökningen skall länsstyrelsen på lämpligt sätt underrätta parterna om tiden för undersökningen³⁰⁷. Utlåtandet måste kommuniceras med sökanden och de berörda som inkommit med synpunkter i ärendet³⁰⁸. Kostnaden för de sakkunniga betalas av sökanden³⁰⁹.

Om det är lämpligt får länsstyrelsen göra undersökning på den plats som sökanden valt för sin verksamhet³¹⁰. Enligt förarbetena till miljöbalken³¹¹ kan en sådan undersökning kan ibland vara till nytta för att t.ex. länsstyrelsens handläggare eller MPD:s ordförande eller sakkunniga bättre skall kunna bedöma olika tekniska frågor. Länsstyrelsen skall på lämpligt sätt underrätta den sökande och andra parter om tiden för undersökningen. Vid undersökningen skall protokoll föras. Protokollet skall kommuniceras med sökanden och andra berörda³¹².

³⁰³ 8 kap. 1 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

³⁰⁴ 19 kap. 4 § punkt 4

³⁰⁵ 17 § förvaltningslagen

³⁰⁶ 19 kap. 3 § jämfört med 21 kap. 3 §

³⁰⁷ 19 kap. 5 § punkt 6

³⁰⁸ 19 kap. 4 § punkt 4

³⁰⁹ 8 kap. 1 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

³¹⁰ 19 kap. 5 § punkt 7

³¹¹ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 241

³¹² 19 kap. 4 § punkt 4

8.4 MPD:s beslut om tillstånd

MPD:s beslut kan innebära att tillstånd meddelas i enlighet med sökandens önskemål, att tillstånd ges som avviker från sökandens önskemål eller att ansökan avslås. MPD:s beslut grundas på det underlag som förekommit i ärendet, vissa bestämmelser som skall tillämpas vid prövningen, vissa frågor som enligt bestämmelserna skall övervägas samt länsstyrelsens förslag till beslut.

8.4.1 Delbeslut

På yrkande av sökanden, får MPD i ett särskilt beslut avgöra frågan om verksamhetens tillåtlighet.³¹³

Om MPD funnit att verksamheten är tillåtlig får den i särskilt beslut meddela tillstånd till brådskande arbeten som behöver utföras³¹⁴. Ett sådant delbeslut får endast avse förberedelser för den sökta verksamheten såsom schaktning och andra markarbeten, uppförande av byggnader och liknande åtgärder. Ett delbeslut får således inte avse en rätt att påbörja driften av verksamheten.

För vissa verksamheter får inte tillåtligheten avgöras i ett sådant delbeslut. Detta gäller de verksamheter för vilka tillåtligheten skall prövas av regeringen³¹⁵. Se närmare om prövningen enligt 17 kap. i avsnitt 2 ovan.

8.4.2 MPD:s beslut

Följande material skall ligga till grund för MPD:s beslut:

- ansökningshandlingarna inklusive miljökonsekvensbeskrivningen,
- berörda myndigheters yttranden och yrkanden,
- sakägares synpunkter och yrkanden,
- det som i förekommande fall framkommit vid särskilda utredningar och undersökningar,
- det som framkommit vid undersökning på platsen,
- det som framkommit vid sammanträdet samt
- myndighetens egen sakkunskap och kompetens.

8.4.3 Bestämmelser som skall tillämpas vid bedömningen av ärendet

Vid bedömningen av om tillstånd skall ges och i så fall vilka krav som med hänsyn till skyddet för hälsa, miljö och säkerhet skall ställas på den prövade verksamheten skall MPD bedöma det samlade beslutsunderlaget utifrån en lång rad bestämmelser i

³¹³ 19 kap. 5 § punkt 9 jämfört med 22 kap. 26 § första stycket

³¹⁴ 19 kap. 5 § punkt 9 jämfört med 22 kap. 26 § andra stycket

³¹⁵ Anges i 17 kap. 1, 3 eller 4 §§ MB

miljöbalken. Dessa bestämmelser kan sägas vara den kvarn genom vilket beslutsunderlaget skall processas. Dessa bestämmelser är:

- 1 kap. 1 § om miljöbalkens mål (se avsnitt 11.1),
- 2 kap. 2 - 7 § om de allmänna hänsynsreglerna (se avsnitt 12),
- 3 kap. om de grundläggande hushållningsbestämmelserna (se avsnitt 13.2),
- 4 kap. om de särskilda hushållningsbestämmelserna (se avsnitt 13.3),
- 5 kap. 3 § om att säkerställa att miljö kvalitetsnormer uppfylls (se avsnitt 14),
- 6 kap. 9 § om att beakta innehållet i MKB:n och resultatet av samråd och yttranden (se avsnitt 6),
- 16 kap. 7 § om att i prövningen ta hänsyn till följdföretag samt
- 2 kap. 9 § tillämpning av stoppregeln (se avsnitt 12).

8.4.4 Frågor som skall beaktas vid utformningen av beslutet

Tidsbegränsat tillstånd

Ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet får lämnas för begränsad tid³¹⁶.

Tidsbegränsade tillstånd bör användas när det finns behov av det. Enligt förarbetena till miljöbalken³¹⁷ kan det vara lämpligt att tiden begränsas för verksamheter med kraftig miljöpåverkan. En fördel med tidsbegränsat tillstånd för verksamhet med kraftig miljöpåverkan är att det automatiskt blir regelbundna nya prövningar av verksamheten och uppdatering av villkoren och då bästa möjliga teknik kommer till användning.

Enligt direktiv 80/68/EEG om skydd för grundvatten mot förorening genom vissa farliga ämnen skall om det finns risk för att grundvatten förorenas tidsperioden sättas till högst fyra år. Begränsning av tillståndstiden finns även i direktivet 76/464/EEG och i direktivet 91/271/EEG sägs att tillstånd regelbundet skall ses över och vid behov anpassas. Krav på tidsbegränsning at tillstånd finns också i 1992 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö (Helsingfors-konventionen).

Miljööverdomstolen har i en dom 2003-02-21 tagit upp frågan om tidsbegränsning av tillstånd. Domstolen konstaterar med hänvisning till miljöbalkens förarbeten³¹⁸ att tillstånd i större utsträckning än tidigare skall kunna tidsbegränsas. Skälet till detta är att samhällets miljökrav ändras och skärps på grund av tekniks utveckling och ökad kunskap men att tidsbegränsning i första hand bör tillämpas på stora verksamheter som har en kraftig miljöpåverkan. Ytterst bör behovet av en tidsgräns bedömas i det enskilda fallet. Miljööverdomstolen påpekar att om tillståndet tidsbegränsas kan t.o.m. frågan om lokaliseringen av verksamheten prövas på nytt när tiden gått ut. En ordning som ger en sådan osäkerhet för sökanden kan dock inte vara avsedd av lagstiftaren annat än om det

³¹⁶ 16 kap. 2 § första stycket

³¹⁷ prop. 1997/98:45 del 1 sid. 344

³¹⁸ prop. 1997/98:45, del 1 sid. 478 f.f. och del 2 sid. 204

av hänsyn till miljön verkligen föreligger starka skäl för en omlokalisering i det enskilda fallet³¹⁹.

Tillstånd får förenas med villkor

Ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet får förenas med villkor³²⁰. Länsstyrelsen och MPD bör vid utformningen av villkoren beakta att de skall kunna utgöra grund dels för verksamhetsutövarens planering och drift av verksamheten och dels för bedömningen huruvida en överträdelse har begåtts och i så fall också att de skall kunna ligga till grund för påföljder enligt miljöbalkens sanktionssystem.

I ett mål³²¹ angående en ansökan om tillstånd enligt miljöskyddslagen till vindkraftverk konstaterade Miljööverdomstolen att ansökan hade vissa brister. Bolaget borde bättre ha redovisat skälen för de enskilda vindkraftverkens närmare placering inom det utpekade området samt läget för väg- och kabeldragning. På grund av bristerna ställde Miljööverdomstolen som villkor att bolaget, innan vindkraftverken uppfördes, skulle samråda med tillsynsmyndigheten beträffande de enskilda vindkraftverkens placering och att de närboende skulle ges möjlighet att påverka lokalisering av väg- och kabeldragning.

Ställande av säkerhet

Ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet får för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för efterbehandling och andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda³²². För verksamheter som omfattar deponering av avfall gäller särskilda bestämmelser om ställande av säkerhet³²³.

I samband med att tillstånd lämnas för en miljöfarlig verksamhet skall länsstyrelsen och MPD pröva frågan om huruvida säkerhet skall ställas för verksamheten. MPD fastställer detta krav i form av villkor. Det kan finnas starka skäl att meddela villkor om säkerhet om den aktuella verksamheten kan förutses avslutas inom viss tid och det kan föreligga ett behov av efterbehandling.

Det kan också finnas skäl att meddela villkor om säkerhet för de fall då det bedöms att det kan komma att ställas krav på en verksamhet att fortlöpande frakta bort avfall.

Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver inte ställa säkerhet. Detta undantag gäller dock inte när en ansökan om tillstånd till verksamhet som omfattar deponering av avfall³²⁴. Dessutom måste såväl kommunala bolag som statliga bolag ställa säkerhet.

Om det efter en tid kan antas att en ställd säkerhet inte längre är tillräcklig, får MPD besluta om ytterligare säkerhet³²⁵. Att säkerheten inte längre är tillräcklig kan bero på att det i efterhand visar sig att den borde ha uppgått till ett högre belopp. Det kan också vara så säkerheten av någon anledning fallit bort t.ex. genom att den som gått i borgen själv

³¹⁹ Miljööverdomstolens dom 2003-02-21, mål nr M 8012-01

³²⁰ 16 kap. 2 § andra stycket

³²¹ Miljööverdomstolens dom 2001-02-03, Mål nr. M 8782-99

³²² Enligt 16 kap. 3 § första stycket

³²³ 15 kap. 34 §

³²⁴ 15 kap. 34 §

³²⁵ 16 kap. 3 § andra stycket

kommit på obestånd. Förfarandet avseende ytterligare säkerhet är det samma som gäller för ändring (omprövning) av villkor.

Hur säkerheten skall vara beskaffad anges i utsökningsbalken. Detta innebär att den skall bestå av pant, borgen eller bankgaranti³²⁶. Borgen skall ingås såsom för egen skuld och om flera ingår borgen skall ansvaret vara solidariskt.

Säkerheten som sådan skall prövas av MPD, vilket innebär att MPD skall avgöra om säkerhetens värde är tillräckligt stort eller om den/de som gått i borgen kan anses utgöra en tillräcklig ekonomisk säkerhet. Om säkerheten är en bankgaranti bör MPD också kontrollera hur lång tid den gäller och om det finns några inskränkningar i möjligheten att ta i anspråk säkerheten. Bankgarantin eller borgensförbindelsen eller panten skall förvaras hos länsstyrelsen.

Tillstånd får inte meddelas i strid mot plan

Ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet får inte meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Mindre avvikelse får dock göras om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas³²⁷.

Det är länsstyrelsens handläggare som under ett tidigt skede i ärendets gång kan bedöma om den ansökta verksamheten kan komma att strida mot gällande detaljplan eller områdesbestämmelser. Länsstyrelsens handläggare bör i sådana fall informera MPD.

Om det vid ett sådant samråd framkommer att verksamheten visserligen strider mot planen men att planen kan komma att ändras inom en snar framtid, kan tillstånd meddelas med villkor att tillståndet endast gäller om planen ändras. Det finns dock en risk med att villkora ett tillstånd på den grunden att detaljplanen kommer att ändras. Det är ju inte säkert att planen verkligen ändras så att den avsedda verksamheten ryms inom planens syfte.

Det är viktigt att planförhållandena uppmärksammas redan i MKB-processen. Länsstyrelsen bör redan under det tidiga samrådet ha kontakt med kommunen och i samband med bedömningen av betydande miljöpåverkan kunna konstatera om lokaliseringen är planstridig och då avråda verksamhetsutövaren från att ansöka om tillstånd att bedriva verksamheten på den tvivelaktiga platsen.

Tillstånd får inte medverka till att en miljökvalitetsnorm överträds

Ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet får inte meddelas för en ny verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. Verksamheten får dock tillåtas, om verksamhetsutövaren vidtar sådana åtgärder att olägenheterna från annan verksamhet upphör eller minskar så att möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormerna ökar i inte obetydlig utsträckning³²⁹.

³²⁶ 2 kap. 25 § utsökningsbalken

³²⁷ 16 kap. 4 §

³²⁸ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 206

³²⁹ 16 kap. 5 §

Tillstånd kan vägras med hänsyn till den sökandes vandel

Tillstånd till miljöfarlig verksamhet kan vägras en sökande som inte fullgjort sina skyldigheter i andra sammanhang³³⁰. Det kan t.ex. gälla någon som tidigare har påbörjat en verksamhet utan tillstånd eller någon som inte har följt utsläppsvillkor eller som inte utfört ålagda återställningsåtgärder.

Av förarbetena till miljöbalken³³¹ framgår att underlåtenhet att fullgöra sina förpliktelser vid en typ av verksamhet skall kunna medföra att tillstånd inte skall ges för en helt annan slags verksamhet. Tillstånd bör dock vägras endast om det finns anledning att befara att missförhållandena kan komma att upprepas. Bagatellartade förseelser bör inte utgöra hinder för tillstånd.

Har underlåtenhet att fullgöra förpliktelser förekommit kan tillstånd vägras också om sökanden eller någon som på grund av ägar- eller ansvarsförhållanden har väsentlig anknytning till sökandens verksamhet, har eller har haft sådan anknytning till den verksamhet där underlåtelsen har förekommit. Ansökan kan således avslås även i vissa fall där det inte är samma fysiska eller juridiska person som tidigare har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter och som nu begär tillstånd. Exempelvis kan underlåtenhet att fullgöra förpliktelser som en juridisk person gör sig skyldig till leda till att en annan juridisk person med samma huvudsakliga ägare eller samma styrelse, bör vägras tillstånd. Dessa bestämmelser kan tillämpas vid bulvanförhållanden.

Normalt behöver det inte göras någon utredning om tidigare försyndelser. Endast om det har framkommit någon särskild omständighet som tyder på att ett tidigare tillstånd inte följts eller att tillstånd inte inhämtats bör en utredning i frågan sättas igång.

Hänsyn till följdverksamheter

Vid tillståndsprövningen skall MPD också ta hänsyn till andra verksamheter eller särskilda anläggningar som den sökta verksamheten kan komma att medföra i området³³². De följdverksamheter som bör beaktas skall ha ett omedelbart samband med den tillståndsprövade verksamheten. I förarbetena till miljöbalken³³³ anges som exempel vägar och kraftledning samt farliga transporter till och från verksamheten. Miljööverdomstolen har i två domar fastslagit att inte bara farliga transporter utan även transporter i allmänhet är att anse som följdverksamhet³³⁴.

Det ankommer på sökanden att i MKB:n redovisa alla sannolika följdverksamheter och deras konsekvenser.

Villkor får gälla fler verksamheter

Två eller flera verksamhetsutövare kan komma överens om att vidta åtgärder för att förebygga eller motverka olägenheter för människors hälsa eller för miljön³³⁵. Vid

³³⁰ 16 kap. 6 §

³³¹ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 207-208

³³² 16 kap. 7 §

³³³ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 208

³³⁴ Miljööverdomstolens domar 2003-05-06, mål nr M 602-02 och M 7179-02

³³⁵ 16 kap. 8 §

tillståndsprövningen kan då MPD meddela villkor som omfattar dessa verksamheter. Det har ingen betydelse om verksamheterna har samma eller olika ägare.

Detta gäller i de fall då verksamhetsutövarna för olika verksamheter helt eller delvis koncentrerar de försiktighetsmått som normalt skulle gälla för respektive verksamhet, till någon eller några av verksamheterna. Det kan t.ex. vara fråga om sådana åtgärder som krävs för att en miljökvalitetsnorm skall uppfyllas. I stället för att lägga ner kostnaderna i den egna verksamheten får ett företag medverka till att bekosta försiktighetsmått vid ett annat företag. En förutsättning är att möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormen ökar eller att fördelar från hälso- och miljösynpunkt kan uppnås på något annat sätt (än genom att uppfylla en miljökvalitetsnorm alltså)³³⁶.

Man kan då göra på två sätt. Antingen kan miljöprövningsdelegationen fatta ett gemensamt beslut om tillstånd för flera verksamheter som innehåller villkor för de olika verksamheterna eller också kan delegationen fatta skilda beslut för var och en av verksamheterna med gemensamma eller samordnade villkor.

Ansvaret för att villkoren uppfylls är solidariskt. Var och en av tillståndshavarna skall alltså se till att villkoren uppfylls.

De olika verksamhetsutövarna bör ansöka om tillstånd eller begära omprövning samtidigt eller gemensamt. De olika aktörerna bör aktivt delta i processen. Det torde inte räcka med att en av verksamhetsutövarna ansöker om tillstånd eller begär omprövning och därmed föreslår villkor för någon som inte deltar i processen, t.ex. någon som inte vill eller inte kan eller får delta.

Skyldighet att utföra och bekosta undersökningar och åtgärder

Ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet får förenas med skyldighet att utföra och bekosta³³⁷:

- särskilda undersökningar av det område som påverkas av verksamheten,
- särskilda åtgärder för att bevara sådant område och
- särskilda åtgärder för att kompensera det intrång i allmänna intressen som verksamheten medför.

När länsstyrelsen gör en bedömning av om villkor skall meddelas enligt denna paragraf skall det göras en avvägning mellan hur allvarligt verksamhetens intrång är i förhållande till den nytta som åtgärder enligt villkoret medför. Kompensationsmöjligheten som anges i paragrafen kan avse såväl naturvårdsintressen som andra allmänna intressen. Om verksamheten trängt undan exempelvis bad-, tält- eller parkeringsplats kan krav ställas att en ny liknande anläggning anordnas av verksamhetsutövaren på någon annan lämplig plats.³³⁸

Kompensationsmöjligheten innebär inte någon inskränkning av ansvaret för efterbehandling i 10 kap. 4 och 8 §§. Kompensationen har en vidare tillämpning än 7 kap. 7 §

³³⁶ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 209

³³⁷ 16 kap. 9 §

³³⁸ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 209-210

fjärde stycket genom att även andra allmänna intressen än naturvårdsintresset kan tillgodoses³³⁹.

8.4.5 Gemensam handläggning

Mål och ärenden om tillstånd får under vissa förutsättningar handläggas gemensamt³⁴⁰. Om mål eller ärenden om tillstånd till skilda verksamheter prövas samtidigt och om verksamheterna på grund av att de rör samma naturresurs eller om de av någon annan orsak inte kan utövas vid sidan av varandra i enlighet med ansökningarna, skall verksamheterna om möjligt jämkas så att de kan komma till stånd utan väsentlig nackdel för någon av dem. Om inte en sådan jämkning kan göras skall företräde ges åt den verksamhet som bäst stämmer överens med de grundläggande hushållningsbestämmelserna i 3 kap.

8.5 Innehållet i ett tillståndsbeslut

8.5.1 Uppskjutna frågor

Villkoren för en miljöfarlig verksamhet skall som huvudregel fastställas i samband med tillståndsbeslutet (eller efter delegationsbeslut av tillsynsmyndigheten). I vissa fall kan dock verkningarna av en verksamhet vara svåra att bedöma. Det kan t.ex. vara fråga om reningsteknik som är oprövad. När verkningarna av en verksamhet inte kan förutses med tillräcklig säkerhet får miljöprövningsdelegationen vid meddelande av tillstånd skjuta upp frågan om vilka villkor som skall gälla i visst avseende till dess erfarenhet har vunnits av verksamhetens inverkan.

Ett exempel på när denna bestämmelse kan tillämpas är när det finns behov av att utvärdera vad genomförda åtgärder i form av ny teknik har för effekt innan man fastställer det slutliga villkoren.

I samband med uppskovsbeslutet skall MPD, om det är nödvändigt för att motverka olägenhet, meddela provisoriska föreskrifter om skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått³⁴¹. Den uppskjutna frågan skall avgöras så snart som möjligt.

8.5.2 Innehåll

Miljöfarlig verksamhet allmänt

Ett beslut som innebär att tillstånd lämnas till en miljöfarlig verksamhet skall i förekommande fall innehålla bestämmelser om³⁴²:

- den tid som tillståndet skall gälla,

³³⁹ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 210

³⁴⁰ 16 kap. 11 § och 21 kap. 3 §

³⁴¹ 19 kap. 5 § punkt 10 jämfört med 22 kap. 27 §

³⁴² 19 kap. 5 § punkt 8 jämfört med 22 kap. 25 § första stycket

- verksamhetens ändamål, läge, omfattning, säkerhet och tekniska utformning i övrigt,
- tillsyn, besiktning och kontroll, såsom utsläppskontroll med angivande av mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod³⁴³,
- skyldighet att betala avgifter,
- de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan på grund av föroreningar samt de övriga villkor som behövs för att förhindra skada på eller olägenhet för omgivningen³⁴⁴,
- de villkor som behövs avseende hanteringen i verksamheten av kemiska produkter om hanteringen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,
- de villkor som behövs om avfallshantering och återvinning och återanvändning om hanteringen återvinningen eller återanvändningen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,
- de villkor som behövs med avseende på hushållningen med mark, vatten och andra naturresurser,
- de villkor som behövs med avseende på efterbehandling och ställande av säkerhet.

I beslutet skall anges den tid inom vilken igångsättande av den miljöfarliga verksamheten skall ha skett.

Om MPD inte tidigare i prövningsprocessen genom särskilt beslut godkänt miljökonsekvensbeskrivningen så skall det göras i tillståndsbeslutet.

Den uppräkningslista av frågor som skall tas upp i beslutet är inte uttömmande och skall heller inte anses som minimikrav. Uppräkningslistan skall snarare ses som en form av minneslista. Vad beslutet skall innehålla måste anpassas till ansökan och de frågor som är aktuella i varje enskilt ärende³⁴⁵.

Miljöfarlig verksamhet som omfattar deponering av avfall

Ett beslut som omfattar tillstånd att bedriva verksamhet med deponering av avfall skall dessutom alltid innehålla³⁴⁶:

- uppgift om vilken av deponiklasserna farligt avfall, icke-farligt avfall eller inert avfall som tillståndet avser,
- en förteckning över de typer av avfall och den totala mängd avfall som får deponeras,
- de villkor som behövs i fråga om åtgärder före och under driften av deponin,

³⁴³ Att mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod skall anges i villkor har sin grund i IPPC-direktivet, se prop. 2001/02:65 sid. 50-53 och 83-84

³⁴⁴ prop. 2001/02:65 sid. 56-58 och 83-84

³⁴⁵ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 246

³⁴⁶ 19 kap. 4 § andra stycket och 22 kap. 25a §

- de villkor som, enligt vad som kan förutses vid tillståndets beviljande, behövs i fråga om avslutning av deponin,
- de villkor som behövs i fråga om åtgärder för övervakning och kontroll av att de skyldigheter uppfylls som gäller för verksamheten,
- de villkor som behövs i fråga om skyldighet att rapportera om typer och mängder av avfall som har deponerats.

Miljöfarlig verksamhet som omfattar förbränning av avfall³⁴⁷

Ett beslut som omfattar tillstånd att bedriva verksamhet med förbränning av avfall skall dessutom alltid innehålla³⁴⁸

- de uppgifter om förbränningsanläggningens totala kapacitet för förbränning av avfall,
- en förteckning över de avfallskategorier och de avfallsmängder som får förbrännas,
- en förteckning över de mängder av olika kategorier av farligt avfall som får förbrännas, samt
- i fråga om det farliga avfall som får förbrännas, villkor om avfallets minsta och högsta flöde, lägsta och högsta värmevärde samt maximala innehåll av föroreningar,
- villkor om längsta tid under vilken det i samband med tekniskt oundvikliga driftstopp, driftstörningar eller fel i renings- eller mätutrustning får ske
- sådana utsläpp av föroreningar till luft och vatten som överskrider fastställda värden.

8.5.3 Verkställighetsförordnande

När det finns skäl till det får miljöprövningsdelegationen förordna att tillståndet till en verksamhet får tas i anspråk även om beslutet inte har vunnit laga kraft³⁴⁹.

8.5.4 Delegering av rätten att skriva villkor

När det är fråga om tillstånd till miljöfarlig verksamhet kan det ibland vara svårt för MPD att i minsta detalj fastställa villkoren. Därför får MPD överlåta till tillsynsmyndigheten att fastställa villkor av mindre betydelse³⁵⁰.

Ett villkor som fastställs efter delegation har samma rättsverkan som övriga villkor i tillståndsbeslutet.

³⁴⁷ 22 kap. 25 b § och prop. 2002/03:54 sid. 25. Dessa krav på tillståndsvillkor har sin grund i direktiv 2000/76/EG om förbränning av avfall.

³⁴⁸ 19 kap. 4 § andra stycket och 22 kap. 25 b §

³⁴⁹ 19 kap. 5 § punkt 11 jämfört med 22 kap. 28 § första stycket

³⁵⁰ 19 kap. 5 § punkt 8 och 22 kap. 25 § tredje stycket och prop. 1997/98:45 del 2 sid. 246

Miljöbalken saknar regler för hur en tillsynsmyndighet skall handlägga och fatta beslut i till myndigheten delegerade frågor. Att tillsynsmyndigheten efter delegeringen fastställer tillståndsvillkor kan ses som en fortsättning på och ett sista led i prövningsprocessen. Tillsynsmyndigheten får således i dessa speciella fall rollen som prövningsmyndighet.

I dessa fall tillämpas förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser. Detta innebär t.ex. att beslutsunderlaget i vissa fall bör kommuniceras med sakägare innan villkorsfrågan avgörs. Vidare kan de som är berörda av beslutet, t.ex. de som bor i närheten av verksamheten behöva underrättas om delegationsbeslutets innehåll och om hur man kan överklaga det.

Beslut i delegerade frågor bör hanteras enligt de regler som tillämpas för vid expediering av tillståndsbeslut. Detta innebär bl.a. att ett beslut om fastställelse av villkor i vissa fall bör kungöras i ortstidning

8.5.5 Underrättelse om beslut

Den sökande eller annan part skall underrättas³⁵¹ om innehållet i ett beslut som innebär att tillstånd till miljöfarlig verksamhet har lämnats. Om beslutet går den sökande eller annan part emot skall han eller hon underrättas om hur beslutet kan överklagas. För att underrätta övriga som kan vara berörda av tillståndsbeslutet ska detta kungöras³⁵².

³⁵¹ 21 § förvaltningslagen (1986:223)

³⁵² 6 kap. 8 § andra stycket

9. Förfarandet vid prövning av miljöfarlig verksamhet med liten miljöpåverkan

9.1 Inledning

Om en miljöfarlig verksamhet kan antas ha en förhållandevis liten miljöpåverkan, får regeringen föreskriva att en kommunal nämnd skall pröva frågan om tillstånd³⁵³. Sådana ärenden kan t.ex. avse tillstånd att installera värmepumpar och inrättande och ändring av avloppsanordningar för vattentoaletter där det kan vara lämpligt att tillämpa ett enklare tillståndsförfarande³⁵⁴.

Vid tillståndsprövning av en miljöfarlig verksamhet som kan antas ha en liten miljöpåverkan gäller i princip samma regler avseende proceduren som vid prövning av annan miljöfarlig verksamhet. Det ligger dock i sakens natur att det inte blir aktuellt att tillämpa alla dessa procedurregler när det är fråga om miljöfarlig verksamhet som kan antas ha liten miljöpåverkan.

Som exempel kan nämnas kravet på att ansökningar om tillstånd som huvudregel skall kungöras. Med hänsyn till att det i fråga om mindre verksamheter såsom enskilda avloppsanordningar och mindre värmepumpar³⁵⁵ torde vara ett ganska begränsat antal personer som kan anses vara berörda. Därför bör det i de allra flesta fallen räcka med att informera de närmaste grannarna genom brev eller kanske även muntligt.

I övrigt har de i och för sig formellt tillämpliga regler som i dessa fall sannolikt inte behöver tillämpas, utelämnats i beskrivningen av prövningsprocessen nedan.

9.1.1 Behövs det en miljökonsekvensbeskrivning (MKB)?

Som huvudregel skall en MKB ingå i en ansökan om tillstånd att anlägga, driva eller ändra miljöfarlig verksamheter³⁵⁶. Någon MKB behövs dock inte när det gäller ansökan om tillstånd till enskilda avlopp och värmepumpsanläggningar³⁵⁷.

Även om det i dessa fall inte formellt krävs en MKB så behöver den kommunala nämnden, för att kunna bedöma tillståndsfrågan, någon form av enklare redovisning av hur avloppsanordningen eller värmepumpen kan komma att påverka människors hälsa eller miljön. Det kan t.ex. röra sig om påverkan på en grannes vattentäkt eller påverkan på livsbetingelserna i ett intilliggande vattendrag. Uppgifter av detta slag skall ingå bland de uppgifter en ansökan skall innehålla.

³⁵³ 9 kap. 8 § andra stycket

³⁵⁴ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 114

³⁵⁵ Mindre värmepumpsanläggningar är enligt 17 FMH anmälningspliktiga. En kommun kan dock föreskriva att det skall krävas tillstånd för sådana anläggningar inom hela kommunen eller inom vissa delar av denna.

³⁵⁶ 6 kap. 1 §

³⁵⁷ 2 § förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar

9.2 Ansökan om tillstånd

9.2.1 Prövningsmyndighet

En ansökan om tillstånd skall som huvudregel prövas av den kommunala miljönämnden.

Om den ”mindre verksamheten” tillhör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt och därmed faller under Generalläkarens tillsynsansvar skall ansökan om tillstånd i stället prövas av länsstyrelsen. Det kan t.ex. röra sig om en civil/privat avloppsanordning som ligger inom ett militärt övningsområde.

9.2.2. Ansökans form och innehåll³⁵⁸

En ansökan om tillstånd skall vara skriftlig.

Ansökningshandlingarna ges in i det antal som prövningsmyndigheten anser behövt.

En ansökan skall innehålla:

- ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om förhållandena på platsen, produktionsmängd, kapacitet eller annan liknande uppgift samt användning av t.ex. processkemikalier och rengöringsmedel, liksom energianvändning, som behövs för att den kommunala nämnden skall kunna bedöma verksamhetens eller åtgärdens art eller omfattning,
- uppgifter om utsläppskällor, art och mängd av förutsebara utsläpp samt förslag till de åtgärder som kan behövas för att förebygga uppkomsten av avfall,
- förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått, t.ex. reningsutrustning, samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. iakttas, samt
- förslag till hur anordningen, anläggningen eller verksamheten skall kontrolleras. Det kan t.ex. röra sig om kontroll av reningsutrustningens funktion (reningsgrad etc.).

Tillämpningen av allmänna och särskilda hänsynsregler diskuteras närmare i kapitlen 12.

9.2.3 Komplettering av brister i ansökan

Om ansökningshandlingarna inte har getts in i tillräckligt antal exemplar eller om ansökan på något annat sätt är ofullständig skall den kommunala miljönämnden begära att ansökan kompletteras. Om sökanden inte gör detta skall miljönämnden förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom viss tid som myndigheten bestämmer³⁵⁹.

Om sökanden inte rättar sig efter ett sådant föreläggande får miljönämnden besluta att bristerna skall avhjälpas på dennes bekostnad.

³⁵⁸ Bestämmelser om en ansökans form och innehåll finns 19 kap. 5 § jämfört med 22 kap. 1 §

³⁵⁹ 22 kap. 2 § andra stycket

Om miljönämnden bedömer att bristerna avseende ansökans innehåll är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövningen får nämnden avvisa ansökan³⁶⁰. Någon prövning i sak sker då inte.

9.3 Ärendets handläggning

Bestämmelser om hur ärenden av detta slag skall handläggas finns i 19 kap. 4 och 5 §.

Information till berörda

När ansökan är komplett skall den kommunala miljönämnden bereda den eller de som kan beröras av verksamheten tillfälle att yttra sig. I de flesta fall rör det sig om anordningar eller anläggningar vilka med avseende på störningar och olägenheter berör en tämligen begränsad krets. I normala fall bör det därför vara tillräckligt med att informera t.ex. de närmaste grannarna. Detta kan t.ex. ske genom brev, telefax eller via e-post. Även muntlig information per telefon eller i samband med besök på platsen kan vara godtagbar.

Detta måste dock bedömas från fall till fall. Om en ansökan kan tänkas beröra många som bor inom ett område, om det är svårt att bedöma hur stor kretsen berörda är eller om det är svårt att bedöma störningarnas eller olägenheternas räckvidd, bör kungörelse övervägas. Innan miljönämnden hämtar in yttrande genom remiss skall den dock noga pröva behovet av åtgärden. Behöver yttrande hämtas in från flera, skall det göras samtidigt, om inte särskilda skäl föranleder något annat³⁶¹.

Om information lämnas och/eller yttrande tas emot muntligt skall detta komma till uttryck i tjänsteanteckning³⁶².

Några bestämmelser om inom vilken tid yttrande skall ha inkommit finns inte. Det är dock lämpligt att sätta ut en sådan tid. Hur lång tid som en berörd behöver få på sig för att yttra sig får avgöras från fall till fall. Det beror bl.a. på hur komplicerat ärendet är. Tiden bör dock inte vara alltför kort. Den som beretts tillfälle att yttra sig bör få skälig tid på sig.

9.3.1 Kungörelse

Om den kommunala miljönämnden i förekommande fall bedömer att det är nödvändigt att kungöra ansökan skall kungörelsen i så fall innehålla:

- en kortfattad redogörelse för vad ansökan gäller,
- en upplysning om att synpunkter på ansökan skall lämnas skriftligen,
- en upplysning om den sista tidpunkt inom vilken synpunkter skall ha kommit in till nämnden, och

³⁶⁰ 19 kap. 5 § och 22 kap. 2 § andra stycket

³⁶¹ 13 § förvaltningslagen (1986:223)

³⁶² 15 § förvaltningslagen (1986:223)

- en upplysning om var handlingarna i ärendet finns tillgängliga (namn och adress på aktförvararen).

9.3.2 Samråd med andra myndigheter

Endast i undantagsfall torde det bli nödvändigt att samråda med andra myndigheter.

Den kommunala miljönämnden har dock att samråda med de myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i saken³⁶³. Nämnden måste i det enskilda fallet göra en bedömning av om och i så fall vilken eller vilka andra myndigheter som kan tänkas bli aktuella att samråda med. I första hand kan det bli fråga om andra kommunala myndigheter än miljönämnden, t.ex. den nämnd som handhar plan- och byggfrågor, den nämnd som handhar naturvårdsfrågor eller den nämnd som handhar frågor om vatten och avlopp eller avfallshantering.

Samråd kan ske genom ett formellt remissförfarande men det kan även ske i förenklad form t.ex. via e-post, fax eller genom muntliga kontakter. Om samråd sker muntligt är det viktigt att tjänsteanteckning görs om vad som framkommit vid samrådet.

9.3.3 Sammanträde / besiktning

Endast i yttersta undantagsfall torde det finnas behov av att hålla sammanträde i ärenden av detta slag. Det åligger visserligen den kommunala miljönämnden att hålla sammanträde men endast om det är nödvändigt för utredningen i ärendet³⁶⁴.

Det kan vara lämpligt att hålla sammanträde om det under ärendets gång visat sig att det t.ex. finns delade meningar om förhållandena på platsen eller om förutsättningarna i övrigt för att installera anordningen. Om det behövs skall miljönämnden även göra besiktning på platsen³⁶⁵. Besök på platsen brukar ofta visa sig vara av stor betydelse för att kunna göra en riktig bedömning av förutsättningarna för ärendets prövning. Sådan besiktning skall dock endast företas om det behövs för utredningen i ärendet.

Den ovan nämnda möjligheten att företa besiktning skall inte blandas ihop med att en prövningsmyndighet i ett tillståndsbeslut får föreskriva att anordningen eller anläggningen inte får tas i bruk förrän den har besiktigats och godkänts av nämnden³⁶⁶. I detta senare fall är alltså ett krav på besiktning att se som ett försiktighetsmått som är ett villkor för att få utnyttja tillståndet.

9.3.4 Underrättelse om synpunkter

Om det i ett tillståndsärende kommer in synpunkter som rör ansökan så åligger det miljönämnden att underrätta den sökande om dessa synpunkter³⁶⁷ (kommunicering). Förutsättningen är att synpunkterna kommer från någon annan än den sökande själv. Miljönämnden skall därvid bereda sökanden tillfälle att yttra sig.

³⁶³ 19 kap. 4 § p 2

³⁶⁴ 19 kap. 4 § p 3

³⁶⁵ 19 kap. 4 § p 3

³⁶⁶ 18 § FMH

³⁶⁷ 19 kap. 4 § p 4

Miljönämnden får som huvudregel inte avgöra ett ärende innan sådan kommunikering skett. Detta gäller dock inte om beslutet inte går sökanden emot, om uppgiften saknar betydelse för ärendets utgång eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga³⁶⁸.

9.3.5 Prövning av flera ärenden i ett sammanhang

Flera ärenden får handläggas vid ett och samma tillfälle om de har samma sökande och avser samma verksamhet eller verksamheter som har samband med varandra³⁶⁹. Om en ansökan om tillstånd på detta sätt har samband med ett ärende som handläggs av länsstyrelsen – t.ex. en ansökan som rör en miljöfarlig verksamhet som avser nyttja anordningen eller anläggningen – och om länsstyrelsen bedömer att ärendena bör prövas i ett sammanhang så kan länsstyrelsen på eget initiativ överta ett tillståndsärende som handläggs hos miljönämnden. Nämnden är då skyldig att på begäran lämna över ärendet³⁷⁰.

9.3.6 Särskild utredning, värdering och undersökning

Om det behövs särskild utredning för att kunna bedöma ärendet, får prövningsmyndigheten förordna en sakkunnig som skall avge utlåtande i ärendet³⁷¹. Detta torde dock endast bli aktuellt i ett fåtal undantagsfall. Ärenden som rör verksamheter med liten eller begränsad miljöpåverkan är i de flesta fall inte så komplicerade eller svårbedömda att prövningsmyndigheten skall behöva anlita en särskild sakkunnig. Den kompetens som finns inom ett miljökontor eller en miljöförvaltning torde i normala fall vara tillräckligt.

9.4 Den kommunala miljönämndens beslut

Den kommunala miljönämndens beslut kan innebära att tillstånd ges i enlighet med sökandens önskemål, att tillstånd ges som avviker från sökandens önskemål eller att ansökan avslås

Miljönämndens beslut skall grundas på det underlag som föreligger i ärendet, bestämmelser som myndigheten skall tillämpa vid prövningen samt frågor som myndigheten har att överväga.

9.4.1 Underlaget för miljönämndens beslut

Följande skall ligga till grund för beslutet:

- ansökningshandlingarna samt i förekommande fall
- berörda myndigheters yttranden och yrkanden

³⁶⁸ 17 § förvaltningslagen (1986:223)

³⁶⁹ 19 kap. 3 § jämfört med 21 kap. 3 §

³⁷⁰ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 224 och 234

³⁷¹ 19 kap. 5 § p 6

- sakägares synpunkter och yrkanden
- de fakta som har framkommit vid besiktning eller undersökning på platsen samt,
- synpunkter som har framkommit vid sammanträde.

9.4.2 Bestämmelser som miljönämnden skall tillämpa vid prövningen

Med utgångspunkt i det samlade beslutsunderlaget skall miljönämnden bedöma om tillstånd skall meddelas och i så fall vilka villkor som skall gälla för verksamheten. Det samlade beslutsunderlaget skall vägas i förhållande till en rad bestämmelser i miljöbalken.

De bestämmelser som främst skall tillämpas vid bedömningen av ärendet är följande:

- 1 kap. 1 § om miljöbalkens mål,
- 2 kap. 3 § om krav på försiktighetsmått,
- 2 kap. 4 § om lämplig plats för verksamheten,
- 2 kap. 5 § om hushållning med råvaror och energi,
- 2 kap. 6 § om val av kemiska produkter,
- 16 kap. 4 § om att ett tillstånd inte får meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser,
- 16 kap. 5 § jämfört med 5 kap. 3 § om att ett tillstånd till en verksamhet inte får medverka till att en miljökvalitetsnorm överträds.

Vid prövning av t.ex. avloppsanordningar eller värmepumpsanläggningar skall beaktas både risk för olägenhet för människors hälsa och risk för påverkan på miljön.

Det samlade beslutsunderlaget skall också vägas i förhållande till de särskilda hänsynsregler som gäller. Som exempel kan nämnas att ledningarna för en avloppsanordning skall vara slutna, om inte miljönämnden medger något annat³⁷². Ett annat exempel är att miljönämnden i ett beslut om tillstånd att inrätta en avloppsanordning eller en värmepumpsanläggning, får föreskriva att anläggningen inte får tas i bruk förrän den har besiktigats och godkänts av nämnden³⁷³.

9.4.3 Frågor som miljönämnden skall överväga vid prövningen

Det finns antal frågor som miljönämnden skall överväga vid prövningen³⁷⁴. När det gäller prövning av tillstånd till verksamhet med liten miljöpåverkan aktualiseras inte alla dessa frågor. Nedan nämns därför endast de som sannolikt kan komma att bli aktuella att tillämpa.

³⁷² 16 § FMH

³⁷³ 18 § FMH

³⁷⁴ 16 kap. 2-9 §§

Tidsbegränsat tillstånd

Ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet – t.ex. att inrätta en avloppsanordning eller en värmepumpsanläggning – får lämnas för begränsad tid³⁷⁵. Tidsbegränsade tillstånd bör användas endast när det är lämpligt³⁷⁶ och finns behov av det. Detta måste bedömas från fall till fall. Enligt Rådets direktiv 80/68 skall om det finns risk för att grundvatten förorenas, tidsperioden sättas till högst fyra år.

Tillstånd får förenas med villkor

Ett tillstånd till verksamhet med liten miljöpåverkan får förenas med villkor³⁷⁷. Dessa villkor är ett uttryck för det som miljönämnden kommit fram till vid sin bedömning av om anordningen eller anläggningen är tillåtlig. Enligt förarbetena till miljöbalken³⁷⁸ bör nämnden beakta att villkoren utformas så att de kan utgöra grund för att konstatera huruvida en överträdelse har begåtts och i så fall också kan ligga till grund för påföljder enligt miljöbalkens sanktionssystem.

Tillstånd får inte meddelas i strid mot plan

Ett tillstånd får inte meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10)³⁷⁹. Mindre avvikelser får dock göras om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

Det är miljönämnden som vid sin prövning skall avgöra om en sökt verksamhet strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Denna bedömning kan ofta vara svår att göra. I tveksamma fall bör prövningsmyndigheten därför samråda med den nämnd som handhar plan- och byggfrågor³⁸⁰.

Tillstånd får inte medverka till att en miljökvalitetsnorm överträds

Ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet får inte meddelas för en ny verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds³⁸¹.

9.5 Beslutets innehåll och utformning

9.5.1 Innehållet i beslutet

Av alla de olika frågor som kan regleras i ett tillstånd är det endast ett fåtal som aktualiseras vid prövning av miljöfarliga verksamheter med liten miljöpåverkan.

Ett beslut om tillstånd till en miljöfarlig verksamhet med liten miljöpåverkan bör bl.a. innehålla bestämmelser om³⁸²:

³⁷⁵ 16 kap. 2 § första stycket

³⁷⁶ prop. 1997/98:45 del 1 sid. 480

³⁷⁷ 16 kap. 2 § andra stycket

³⁷⁸ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 204

³⁷⁹ 16 kap. 4 §

³⁸⁰ prop. 1997/98:45 del sid. 206

³⁸¹ 16 kap. 5 §

- den tid som tillståndet skall gälla,
- verksamhetens eller åtgärdens ändamål,
- den plats där verksamheten bedrivs eller åtgärden vidtas,
- verksamhetens eller åtgärdens omfattning,
- verksamhetens tekniska utformning i övrigt,

Vidare bör ett tillstånd innehålla villkor som behövs:

- för att hindra eller begränsa skadlig påverkan eller andra olägenheter,
- avseende hanteringen av kemiska produkter,

Av förarbetena till miljöbalken³⁸³ framgår att denna uppräkningslista av frågor endast skall ses som en form av minneslista. Vad beslutet skall innehålla måste anpassas till vad som i förekommande fall är aktuellt i varje enskilt ärende.

I beslutet bör anges den tid inom vilken igångsättande av den miljöfarliga verksamheten skall ha skett. Med igångsättandet menas här när arbetet med att anlägga eller installera anordningen påbörjas. Skälet till detta är att ett tillstånd att inrätta en enskild avloppsanordning eller en värmepumpsanläggning gäller i fem år och att tillståndet förfaller om arbetet med anordningen eller anläggningen inte har påbörjats inom två år³⁸⁴.

9.5.2 Delegering av rätten att skriva villkor

En prövningsmyndighet får överlåta åt tillsynsmyndigheten att fastställa villkor av mindre betydelse³⁸⁵. Denna möjlighet att överlåta rätten att fastställa villkor torde i de allra flesta fall sakna praktisk betydelse för de slag av ärenden som det är fråga om här eftersom det som regel är samma nämnd som prövar tillstånd som är tillsynsmyndighet. Om det inom en kommun emellertid skulle vara så att olika slag av uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet fullgörs av olika nämnder – t.ex. tillståndsprövning av en nämnd och tillsynen av en annan nämnd - så kan dock denna möjlighet ha en viss praktisk betydelse.

9.5.3 Underrättelse om beslut

Den sökande skall underrättas om innehållet i beslutet³⁸⁶. Om tillstånd har meddelats skall även den som på annat sätt är part – t.ex. en granne - underrättas om innehållet i beslutet. Skälet till att såväl den sökande som en annan part skall underrättas är att den som berörs av ett beslut får överklaga beslutet om det gått honom eller henne emot³⁸⁷.

³⁸² 19 kap. 5 § punkt 8 jämfört med 22 kap. 25 §

³⁸³ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 246

³⁸⁴ 19 § FMH

³⁸⁵ 19 kap. 5 § p 8 och 22 kap. 25 § tredje stycket

³⁸⁶ 21 § förvaltningslagen (1986:223)

³⁸⁷ 22 § förvaltningslagen (1986:223)

Om den sökande har fått avslag på sin framställning skall han eller hon underrättas om hur beslutet kan överklagas. Om sökanden beviljats tillstånd skall annan berörd part, t.ex. en granne till den som fått tillståndet, underrättas på samma sätt.

9.6 Ett tillstånds giltighet

9.6.1 Rättsligt skydd

Den kommunala miljönämndens beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet ger tillståndshavaren en tämligen stark rättslig trygghet. En förutsättning är att tillståndet har vunnit laga kraft.

Den som fått tillstånd för sin anordning eller anläggning och som följer villkoren behöver således normalt inte vara orolig för att miljömyndigheterna skall komma och ställa ytterligare krav med stöd av hänsynsreglerna. Denna trygghet gäller i vart fall beträffande sådana frågor som har prövats vid tillståndsgivningen.³⁸⁹

9.6.2 Undantag från rättsskyddet

Ett tillståndsbeslut kommer som ovan nämnts att ha rättskraft endast i de frågor som beslutet omfattar. Det bör alltså även i fortsättningen vara möjligt för en tillsynsmyndighet att ingripa med stöd av de allmänna hänsynsreglerna i frågor som inte blivit föremål för prövning.

Ett tillståndsbeslut hindrar inte heller ingripanden av andra myndigheter enligt t.ex. brand- eller arbetsmiljölagstiftningarna. Inte heller räddningstjänsten är förhindrad att ingripa.

Vidare kan generella föreskrifter om skyddsåtgärder och försiktighetsmått³⁹⁰ ersätta tidigare meddelade tillståndsvillkor³⁹¹.

Ett tillstånd kan dessutom under vissa förutsättningar genom s.k. omprövning begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor³⁹². Ett tillstånd kan också i extrema fall återkallas och fortsatt verksamhet kan förbjudas³⁹³. Slutligen kan sägas att ett tillståndsbeslut inte hindrar en tillsynsmyndighet från att meddela sådana brådskande förelägganden eller förbud som är nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer³⁹⁴.

³⁸⁸ 24 kap. 1 §

³⁸⁹ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 251-252

³⁹⁰ Generella föreskrifter om försiktighetsmått kan meddelas enligt 9 kap. 5 §. Enligt 47 § FMH får Naturvårdsverket meddela sådana föreskrifter för vissa angivna verksamheter.

³⁹¹ 24 kap. 1 §

³⁹² 24 kap. 5 §

³⁹³ 24 kap. 3 §

³⁹⁴ 26 kap. 9 § fjärde stycket

10. Anmälningsförfarandet

10.1 C-verksamheter och efterbehandlingsåtgärder - till vilken myndighet skall anmälan göras?

En anmälan skall ges in till den kommunala miljönämnden³⁹⁵ om det är fråga om att anlägga eller driva en C-verksamhet.

En anmälan skall ges till miljönämnden också när det är fråga om att bedriva en C-verksamhet om verksamheten eller inrättningen där verksamheten bedrivs ändras och om ändringen är av någon betydelse från störningssynpunkt.

Om anmälan gäller en sådan ”mindre ändring” av en A- eller B-verksamhet som inte kräver tillstånd skall den som huvudregel ges in till länsstyrelsen. Men om tillsynen över den aktuella verksamheten har överlåtits³⁹⁶ till den kommunala nämnden skall anmälan i stället ges in till nämnden.

Om verksamheten eller åtgärden har samband med en fråga som prövas av länsstyrelsen skall anmälan göras till länsstyrelsen³⁹⁷.

I de fall Generalläkaren utövar tillsynen skall anmälan göras till Generalläkaren.

Om ett anmälningsärende har samband med en fråga som prövas av miljödomstolen skall anmälan ändå göras till miljönämnden. Domstolen får dock i ett sådant fall ta till sig ärendet om domstolen bedömer att det är lämpligt att en samordnad prövning bör göras³⁹⁸.

Om det föreligger särskilda skäl får den kommunala nämnden hänskjuta en anmälan som avser en C-verksamhet till länsstyrelsen³⁹⁹.

En anmälan om att efterbehandla ett förorenat område⁴⁰⁰ skall göras till tillsynsmyndigheten⁴⁰¹. Krav på anmälan gäller dock inte om länsstyrelsen har förklarat området som miljöriskområde⁴⁰².

³⁹⁵ 22 § MHF

³⁹⁶ Länsstyrelsen får enligt 26 kap. 3 § tredje stycket och 10 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken i vissa fall överlåta tillsynsansvaret till en kommunal nämnd.

³⁹⁷ 22 § tredje stycket FMH

³⁹⁸ 21 kap. 3 § andra stycket

³⁹⁹ 24 § andra stycket FMH

⁴⁰⁰ 28 § FMH

⁴⁰¹ Vilken myndighet som har tillsynsansvaret anges i B 5 och B 6 i bilagan till förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken

⁴⁰² 10 kap. 10 §

10.2 Övriga verksamheter och åtgärder – till vilken myndighet skall anmälan göras?

Här avses enskilda avloppsanordningar, mindre värmepumpar, grundvattentäkter, gödselstad, användning av lokaler och olika slag av verksamhet som kan medföra olägenhet för människors hälsa. Om anmälningsplikt föreligger skall anmälan göras till miljönämnden. Om Generalläkaren har tillsynen över verksamheten eller åtgärden skall anmälan göras till Generalläkaren.

10.3 När skall anmälan om en C-verksamhet göras?

En anmälan skall göras i god tid⁴⁰³ innan en C-verksamhet påbörjas eller åtgärden som har beteckningen C vidtas. Detsamma gäller för ”mindre ändring” av tillståndspliktig verksamhet och för efterbehandlingsåtgärder⁴⁰⁴.

Naturvårdsverket har föreskrivit⁴⁰⁵ att en anmälan om en C-verksamhet eller en efterbehandlingsåtgärd skall vara inkommen till tillsynsmyndigheten senast sex veckor innan verksamheten påbörjas eller åtgärden vidtas, om inte tillsynsmyndigheten har medgivit en kortare tid⁴⁰⁶.

10.4 När skall anmälan i övrigt göras ?

Det finns inga särskilda bestämmelser för inom vilken tid en anmälan skall göras för andra anmälningspliktiga verksamheter eller åtgärder än C-verksamheter och efterbehandlingsåtgärder. Det framgår dock klart att anmälan skall göras innan verksamheten påbörjas, innan en lokal tas i bruk och innan en åtgärd vidtas.

Utgångspunkten bör vara att tillsynsmyndigheten skall ha möjlighet att ta ställning till verksamheten eller åtgärden innan den påbörjas eller vidtas. Den som avser att bedriva en anmälningspliktig verksamhet eller vidta en anmälningspliktig åtgärd behöver dock inte invänta tillsynsmyndighetens reaktion, utan kan i princip sätta igång omedelbart efter det att anmälan gjorts. Något brott mot anmälningsplikten föreligger inte eftersom det i dessa fall inte finns någon särskild tidpunkt för anmälan angiven i någon föreskrift. Det bör dock påpekas att om verksamhetsutövaren inte inväntar tillsynsmyndighetens reaktion, löper denne i så fall en risk för att tillsynsmyndigheten i efterhand kan komma att ställa krav t.ex. på försiktighetsmått.

⁴⁰³ 22 § FMH

⁴⁰⁴ 28 § FMH

⁴⁰⁵ Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2000:14) om tidpunkt för anmälan av anmälningspliktig verksamhet

⁴⁰⁶ Se Naturvårdsverkets allmänna råd till 2 § Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2000:14) om tidpunkt för anmälan av anmälningspliktig verksamhet

10.5 Form och innehåll - anmälan av C-verksamhet, ”mindre ändring” av tillståndspliktig verksamhet eller efterbehandlingsåtgärd

En anmälan skall vara skriftlig.

En anmälan skall innehålla⁴⁰⁷ de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten skall kunna bedöma den miljöfarliga verksamhetens eller åtgärdens art, omfattning och miljöeffekter. Anmälningshandlingarna skall ges in i två exemplar. Om anmälan avser en A-verksamhet skall handlingarna ges in i tre exemplar.

MKB

En anmälan skall i den utsträckning det behövs⁴⁰⁸, innehålla en MKB enligt 6 kap. Se mer om MKB i kapitel 6 ovan.

10.6 Form och innehåll – anmälan om enskilda avloppsanordningar, värmepumpar och grundvattentäkter

Några bestämmelser om form och innehåll finns inte specifikt för denna kategori av anmälningsärenden. För att den kommunala miljönämnden respektive Generalläkaren överhuvudtaget skall kunna ta ställning till en anmälan som rör ett ärende av detta slag så måste dock vissa minimikrav på anmälnans form och innehåll gälla. Därför bör bestämmelserna i 46 § FMH tillämpas. Se nedan under avsnitt 10.7. Dessutom gäller förvaltningslagens bestämmelser om handläggning av ärenden.

10.7 Form och innehåll - anmälan av övriga anmälningspliktiga verksamheter

Här avses ärenden som rör anordnande av gödselstad, användning av lokaler och olika slag av verksamhet som kan medföra olägenhet för människors hälsa

En anmälan skall vara skriftlig och innehålla de uppgifter som behövs för att bedöma ärendet samt även ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att bedöma de anordningar, lokaler eller anläggningar som avses i ansökan eller anmälan⁴⁰⁹.

⁴⁰⁷ 25 § FMH

⁴⁰⁸ 25 § FMH

⁴⁰⁹ 46 § MHF

10.8 Handläggning av anmälningsärenden

10.8.1 Handläggning av anmälan om C-verksamheter och efterbehandlingsåtgärder

När en anmälan kommer in till den kommunala miljönämnden skall nämnden genast sända ett exemplar av anmälningshandlingarna till länsstyrelsen.

Om anmälan har getts in till länsstyrelsen skall länsstyrelsen sända ett exemplar av handlingarna till miljönämnden.

Om anmälan avser en A-verksamhet skall miljönämnden respektive länsstyrelsen sända ett exemplar av anmälan till Naturvårdsverket.

De statliga och kommunala myndigheter samt organisationer och enskilda som kan ha ett särskilt intresse i saken skall på lämpligt sätt och i skäligen omfattning beredas tillfälle att yttra sig över en anmälan⁴¹⁰.

10.8.2 Handläggning av anmälningsärenden avseende enskilda avloppsanordningar, värmepumpar och grundvattentäkter

När det gäller frågor som rör ärendets handläggning och innehållet i nämndens beslut m.m. så gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 19 kap. 4 och 5 §§. Hur omfattande handläggningen bör vara måste bedömas från fall till fall.

Även om handläggningen av dessa ärenden kan förenklas så gäller ändå vissa minimikrav enligt förvaltningslagen.

10.8.3 Handläggning av anmälningsärenden enligt lokala hälsoskyddsföreskrifter

När det gäller frågor som rör ärendets handläggning och innehållet i nämndens beslut m.m. så gäller i tillämpliga delar 19 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken. Handläggningen måste självfallet anpassas till varje ärendes karaktär. Hur omfattande handläggningen bör vara måste således bedömas från fall till fall.

Även om handläggningen av dessa ärenden kan förenklas så gäller ändå vissa minimikrav enligt förvaltningslagen.

10.9 Tillsynsmyndighetens åtgärder

En anmälan skall innehålla de uppgifter som behövs och beredas på ett sådant sätt att miljönämnden kan ta ställning till anmälan. Om miljönämnden bedömer att anmälan är bristfällig och således inte kan ligga till grund för nämndens beslut får nämnden förelägga den som gjort anmälan att komplettera den⁴¹¹.

⁴¹⁰ 26 § MHF

⁴¹¹ 26 kap. 9 §

När ett anmälningsärende är tillräckligt utrett, skall tillsynsmyndigheten meddela föreläggande om försiktighetsmått eller förbud enligt miljöbalken om det behövs⁴¹². Tillsynsmyndigheten kan också förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd⁴¹³.

Om tillsynsmyndigheten inte beslutar att meddela föreläggande om försiktighetsmått eller förbud skall myndigheten underrätta den som har gjort anmälan om att ärendet inte föranleder någon åtgärd från myndighetens sida.

Det sist nämnda kräver en kommentar. Om tillsynsmyndigheten underrättar den som gjort anmälan att myndigheten inte avser att ingripa så innebär detta inte något skydd för verksamhetsutövaren mot att myndigheten vid senare tillfälle kan komma att ingripa. Innebörden i en sådan underrättelse skall tolkas så att myndigheten för närvarande inte avser att ingripa. Tillsynsmyndigheten kan när som helst vid ett senare tillfälle återkomma och ställa de krav som myndigheten bedömer erforderliga.

⁴¹² 27 § FMH

⁴¹³ Se 9 kap. 6 § andra stycket. Möjligheten att förelägga en verksamhetsutövare att söka tillstånd gäller när verksamheten inte är tillståndspliktig men när den medför risk för betydande förorening eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön. Se även prop. 1997/98:45 del 2 sid. 113.

11. Miljömålen

11.1 Målens betydelse vid tillämpning av miljöbalken

11.1.1 Miljöbalkens mål

De komplexa helhetsbedömningar som miljöbalken syftar till medför behov av vägledning för domstolarnas och myndigheternas tillämpning av lagstiftningen. De av riksdagen fastställda miljömålen är avsedda att fylla en sådan funktion.

Enligt förarbetena till miljöbalken⁴¹⁴ innebär balken stora förbättringar i möjligheterna att använda lagstiftningen för att styra mot de övergripande målen för miljöpolitiken.

Enligt 1 kap.1 § är det övergripande målet att främja en hållbar utveckling. I paragrafens andra stycke finns en anvisning om hur balken skall tillämpas för att uppnå målet med lagen. Miljöbalken skall tillämpas så att:

- människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter,
- värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
- den biologiska mångfalden bevaras,
- mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning tryggas, och
- återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

Dessa uppräknade punkter är exempel på sådant som är av särskild betydelse för balkens mål. Samtliga bestämmelser i miljöbalken skall tillämpas på så sätt att de uppräknade syftena tillgodoses på bästa sätt. Bestämmelserna i 1 kap 1 § andra stycket är således styrande när det gäller frågan hur övriga bestämmelser i balken skall tolkas.

11.1.2 Miljöpolitiska mål

Förutom miljöbalkens mål finns också av Riksdagen fastställda miljömål (miljöpolitiska mål).

Dessa är:

- Frisk luft
- Grundvatten av god kvalitet
- Levande sjöar och vattendrag
- Myllrande våtmarker
- Hav i balans samt levande kust och skärgård
- Ingen övergödning

⁴¹⁴ prop. 1997/98:45 del I sid. 159

- Bara naturlig försurning
- Levande skogar
- Ett rikt odlingslandskap
- En storslagen fjällmiljö
- God bebygg miljö
- Giffri miljö
- Säker strålmiljö
- Skyddande ozonskikt
- Begränsad miljöpåverkan

Kopplingen mellan miljöbalkens mål och de av riksdagen fastställda miljömålen är att dessa ger ledning vid tillämpningen av balken avseende bedömningen av vad en hållbar utveckling innebär.

Detta är i sin tur styrande med avseende på balkens tillämpningsområde. Miljöbalken (dvs. i princip de allmänna hänsynsreglerna) är nämligen tillämplig på alla verksamheter eller åtgärder som inte är av försumbar betydelse för balkens mål.

11.1.3 Miljömålen inverkan vid prövning och tillsyn

Det är viktigt att understryka att av riksdagen fastställda miljöpolitiska mål i och för sig inte är bindande men att de kan ges en större eller mindre tyngd vid lagtillämpningen. Av uttalanden i förarbetena till miljöbalken⁴¹⁵ framgår tydligt att lagstiftarens avsikt varit att ge de nationella miljömålen en styrande funktion för tillämpningen av hänsynsreglerna.

Miljöbalkens grundläggande syfte är att driva på utvecklingen mot ett ekologiskt hållbart samhälle. Detta uttrycks genom balkens syften, mål och allmänna hänsynsregler. Här har bl.a. tillståndsprövning en central funktion som ett konkret verktyg för att styra bort från miljöstörande och resursslösande handlingssätt.

Miljö kvalitetsnormer innebär också konkreta målsättningar som påverkar bedömningarna vid bl.a. tillståndsprövning. Detta gäller även nationella mål nedbrutna regionalt eller sektoriellt⁴¹⁶.

Av riksdagen fastställda miljömål ger ledning vid tillämpningen av balken avseende bedömningen av vad en hållbar utveckling innebär. Sådana miljömål kan avse miljö kvalitet och kan då ses som en precisering av miljöbalkens mål i ett visst hänseende. Miljömålen kan också ange vilka utsläppsbegränsningar eller andra åtgärder som måste genomföras. I sådana fall kan dessa ge ledning beträffande vilka krav som bör ställas på den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd⁴¹⁷.

⁴¹⁵ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 24

⁴¹⁶ prop. 1997/98:45 del 1 sid. 170

⁴¹⁷ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 8

När det gäller tillståndsprövning är viktigt att i tillståndet precisera hur verksamheten skall medverka till att nå miljömålen och en hållbar utveckling. Villkoren skall utvecklas så att de tydligare kopplas till olika miljömål, anpassade till verksamheten och så att de även omfattar resurshushållningsaspekter.

11.1.4 Miljömålen och skälighetsbedömningen i 2 kap 7 §

Hänsynsreglerna kan sägas ange den grad av hänsyn som skall iakttas av den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd. De olika hänsynsreglerna skall läsas tillsammans med den avvägningsregel som finns i 2 kap 7 §. Se nedan i avsnitt 12.7. Det är denna skälighetsavvägning som i normalfallet anger nivån på de skyddsåtgärder, begränsningar eller andra försiktighetsmått som kommer att fastställas genom villkor i ett tillstånd eller genom beslut om föreläggande i ett tillsynsärende.

Vid denna avvägning är det tanken att miljömålen skall ha en central roll.

Kostnaden för att uppfylla hänsynsreglerna skall vara motiverad från miljösynpunkt. Detta innebär att proportionen mellan den nytta för människors hälsa och miljön som en skyddsåtgärd eller ett försiktighetsmått medför inte får vara orimlig med hänsyn till de kostnader åtgärden respektive försiktighetsmålet föranleder. Vad gäller bedömningen av vilken nytta en åtgärd medför från hälso- och miljösynpunkt är de miljömål som fastställs av statsmakterna av särskild betydelse. Av riksdagen fastställda miljömål skall vara styrande vid bedömningen av ett försiktighetsmåts eller en skyddsåtgärds nytta för människors hälsa och miljön⁴¹⁸.

⁴¹⁸ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 24

12. Allmänna och särskilda hänsynsregler

12.1 Allmänna hänsynsregler

12.1.1 Hänsynsreglernas adressat

I 2 kap. miljöbalken finns allmänna hänsynsregler som gäller för alla som bedriver, avser att bedriva eller har bedrivit en verksamhet. Dessa regler gäller också för alla som vidtar eller avser att vidta någon åtgärd som kan vara av betydelse för människors hälsa eller miljön.

De allmänna hänsynsreglerna riktar sig i första hand till verksamhetsutövaren respektive ”åtgärdsvidtagaren” men de tillämpas även av prövningsmyndigheterna. När frågan om tillstånd till en verksamhet prövas ligger hänsynsreglerna, tillsammans med miljöbalkens mål, till grund för bedömning av huruvida tillstånd skall ges och under vilka villkor en verksamhet får bedrivas. Reglerna gäller både vid prövning av en ny verksamhet, vid ändring av en befintlig verksamhet samt vid omprövning av tillstånd och villkor för befintliga verksamheter.

12.1.2 Försiktighetsprincipen

Begreppet "försiktighetsprincipen" förekommer ofta i miljörättsliga diskussioner. I ett sammanhang sägs försiktighetsprincipen innebära att "man skall aldrig göra saker vars konsekvenser man inte kan förutse". I ett annat sammanhang uttrycks principen så att "om det finns ett hot om allvarlig eller oåterkallelig skada får avsaknaden av vetenskaplig bevisning inte användas som en ursäkt för att skjuta upp kostnadseffektiva åtgärder för att förhindra miljöförstöring". Gemensamt för dessa olika sätt att ge uttryck för försiktighetsprincipen är emellertid att syftet är att *förebygga* inte bara säkert förutsebara utan också möjliga skador och olägenheter.

Av förarbetena till miljöbalken⁴¹⁹ framgår att den princip som säger att hänsyn skall tas redan till risken för skador på människors hälsa och miljön och som gällde enligt miljöskyddslagen, skall gälla även vid tillämpning av miljöbalken. I förarbetena till miljöskyddslagen⁴²⁰ uttalades bl.a. att ”den osäkerhet som kan råda rörande ett ämnes farlighet inte skall gå ut över allmänheten utan bör drabba den som släpper ut ämnet i luften eller i vattnet. . . . den som vill släppa ut ett otillräckligt känt ämne som man har grundad anledning anta är skadligt måste kunna visa att olägenhet inte behöver befaras”.

Detta innebär att skyldigheten att förebygga eller begränsa skador och olägenheter på människors hälsa och miljön inträder så snart det finns risk för att en verksamhet eller en åtgärd på något sätt kan motverka balkens mål. Om kunskap om sambandet mellan en verksamhet och en viss olägenhet saknas, men det ändå finns skäl att anta att ett samband

⁴¹⁹ prop. 1997/98:45 del 1 sid. 210

⁴²⁰ prop. 1969:28 sid. 210

finns, fritar inte bristen på klara bevis om orsakssambandet verksamhetsutövaren från skyldigheten att vidta de åtgärder som skäligen kan krävas.

I ett fall⁴²¹ som avsåg en ansökan om tillstånd att inrätta en enskild avloppsanordning förelåg en betydande brist på kunskap om rådande mark- och vattenförhållanden på de aktuella fastigheterna. Bristen på kunskap innebar stor osäkerhet huruvida dricksvattnet vid en vattentäkt skulle kunna påverkas. Miljööverdomstolen anförde att eftersom redan risken för olägenhet skall beaktas vid tillåtighetsbedömningen (prop. 1997/98:45 sid. 327), innebar denna osäkerhet att miljöbalkens krav för att tillstånd skulle kunna lämnas inte var uppfyllda.

I ett liknande fall⁴²² har miljööverdomstolen konstaterat att redan risken för olägenhet skall beaktas vid bedömningen av tillåtligheten hos miljöfarlig verksamhet och att denna riskbedömning måste ske med utgångspunkt från omständigheterna i det enskilda fallet. I fråga om avloppsanordningar måste bedömningen ske med beaktande av bland annat den omgivande markens beskaffenhet. Verksamhetsutövarens utredningsskyldighet är därvid långtgående.

12.1.3 Bevisbörderegeln

En naturlig följd av försiktighetsprincipen är att bevisbördan blir omvänd⁴²³ från den som riskerar att drabbas av en olägenhet till den som genom sitt handlande kan antas förorsaka en olägenhet.

Omvänd bevisbörda innebär att vid prövning av frågor om tillåtlighet och tillstånd och vid prövning av vilka villkor som skall gälla måste en verksamhetsutövare kunna visa att de förpliktelser som följer av 2 kap. iakttas. Detta gäller även den som har bedrivit verksamhet som kan antas ha orsakat skada eller olägenhet för miljön.

Det är således verksamhetsutövaren som har att visa att tillräckliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått till skydd för människors hälsa och miljön vidtas. Bevisbördans placering innebär också bl.a. att det är den som söker tillstånd enligt miljöbalken som genom utredningar och i övrigt har att visa att verksamheten kan bedrivas på ett miljömässigt godtagbart sätt i förhållande till hänsynsreglerna.

Regeln om den omvända bevisbördan gäller både vid den första tillståndsprövningen av en verksamhet och vid omprövning av tillståndet eller villkoren för detta.

Regeln gäller också för den som har bedrivit men inte längre inte längre bedriver en verksamhet. Detta gäller i de fall då krav kan ställas på att uppkommen skada eller olägenhet avhjälpas, eftersom detta ansvar⁴²⁴ kvarstår till dess olägenheten upphört eller skadan har avhjälpats. Ansvaret är dock i dessa fall begränsat till skador och olägenheter för miljön. Skyldigheter med anledning av uppkomna personskador regleras inte av hänsynsreglerna.

⁴²¹ Miljööverdomstolens dom 2000-10-20, Mål nr. M 9677-99

⁴²² Miljööverdomstolens dom 2002-03-27, Mål nr. M 857-01

⁴²³ Den omvända bevisbördan kommer till uttryck i 2 kap. 1 §

⁴²⁴ 2 kap. 8 §

Bevisbördan i skadeståndsrättsliga eller straffrättsliga situationer

Miljöbalkens bestämmelse om bevisbördans placering gäller endast vid prövning av tillstånd och villkor samt vid tillsyn. Bestämmelsen avses således inte utgöra någon ändring av den bevisbörderegeln som gäller för skadeståndsrättsliga eller straffrättsliga frågor.

Åtgärd av försumbar betydelse

De allmänna hänsynsreglerna skall tillämpas av alla som bedriver, avser att bedriva eller har bedrivit en verksamhet samt alla som vidtar, avser att vidta eller har vidtagit en åtgärd som inte är av försumbar betydelse⁴²⁵ för miljöbalkens mål.

Med åtgärder av försumbar betydelse för miljöbalkens mål avses i detta sammanhang åtgärder som i det enskilda fallet saknar eller endast har marginell betydelse för människors hälsa eller miljön och som med hänsyn till sin karaktär rimligen inte bör omfattas av rättsligt bindande hänsynsregler.

Avgörande för om en åtgärd skall omfattas av hänsynsreglernas tillämpningsområde eller inte bör vara åtgärdens effekt på människors hälsa och miljön. T.ex. bör typiskt sett en åtgärd som en person vidtar i det dagliga livet i normala fall innebära betydligt mindre risker än för hälsa och miljö än en industriell verksamhet.

12.2 Krav på kunskap

En grundläggande förutsättning för allt hälso- och miljöskyddsarbete är kunskap om vilka problem som finns och såvitt möjligt också om hur de kan lösas.

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall - för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet - skaffa sig den kunskap⁴²⁶ som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning.

Regeln om krav på kunskap gäller oavsett om det är fråga om näringsverksamhet, myndighetsutövning eller en handling i det dagliga livet. Undantagna är endast åtgärder som är av försumbar betydelse i det enskilda fallet (Vad som menas med ”av försumbar betydelse” diskuteras ovan i avsnitt 12.1.3).

Kunskapskravet understryker vikten av att låta kunskap föregå handling eller, enkelt uttryckt, vikten av att tänka efter före.

Kravet på kunskap framgår också genom den skyldighet⁴²⁷ som gäller för verksamhetsutövare att fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga olägenheter eller skador.

Vilka krav på kunskap som kan ställas varierar med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning. T.ex. kan sägas att sannolikheten för att en verksamhet eller en åtgärd skulle kunna få konsekvenser för hälsa och miljö, har betydelse för vilken kunskap som det kan anses motiverat att inhämta.

⁴²⁵ 12 kap. 1 § andra stycket avgränsas tillämpningsområdet för de allmänna hänsynsreglerna.

⁴²⁶ 2 kap. 2 §

⁴²⁷ 26 kap. 19 §

I det dagliga livet begränsar sig kravet på kunskap till att den enskilde konsumenten inhämtar den information som förmedlas genom innehållsförteckningar etc. på varuförpackningar och i övrigt lättillgänglig information från t.ex. kommunen eller statliga myndigheter.

Av den som bedriver en industriell verksamhet kan däremot krävas att han eller hon skaffar sig eller ser till att ha tillgång till den kunskap som behövs såväl inom som utom landet. Om verksamhetsutövaren inte har gjort tidigare erfarenheter innebär kunskapskravet ett krav på att genomföra egna utredningar och undersökningar så snart det finns skäl att anta att verksamheten inte saknar betydelse för hälsa och miljö.

Vidare kan det behövas olika kunskap på olika nivåer inom en verksamhet:

- VD behöver övergripande kunskap,
- miljöchef eller miljöansvarig behöver mer detaljerad kunskap om lagstiftning, hur ärenden handläggs, effekter på hälsa och miljö,
- driftansvarig behöver mer detaljerad kunskap om reningsutrustning,
- provtagningsansvarig behöver mer detaljerad kunskap om provtagningsteknik och metoder.

I kravet på kunskap ligger också ett krav på att vidmakthålla sin kunskap och att förkovra sig inom sitt kunskapsområde.

Att kraven på kunskap måste vara rimliga framgår av 2 kap. 7 § miljöbalken.

12.3 Krav på försiktighetsmått m.m.

12.3.1 Den grundläggande hänsynsregeln

I 2 kap. 3 § finns miljöbalkens grundläggande hänsynsregel. Utgångspunkten är att skada eller olägenhet för människors hälsa eller för miljön skall förebyggas, hindras eller motverkas.

Detta innebär att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall:

- 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.

Vid yrkesmässig verksamhet skall bästa möjliga teknik användas.

Människors hälsa

Begreppet ”skada på människors hälsa” innefattar såväl fysisk som psykisk skada.

Begreppet ”olägenhet för människors hälsa” definieras i 9 kap. 3 §. Här handlar det om något slag av störning som enligt en medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt. Detta gäller dock inte en störning som är ringa eller helt tillfällig.

För att det skall vara fråga om olägenhet för människors hälsa bör en störning således vara av någon betydelse (dvs. inte ringa) och bör inte heller bero på någon enstaka händelse eller vara av helt tillfällig natur. Detta innebär att en störning för att anses som en olägenhet i detta fall måste ha en viss varaktighet. Hit räknas även regelbundna störningar och störningar som återkommer vid flera tillfällen om än inte med regelbundenhet⁴²⁸.

Begreppet ”olägenhet för människors hälsa” omfattar även störningar som i första hand påverkar en människas *välbefinnande* i inte ringa grad⁴²⁹.

Med störningar som påverkar välbefinnandet menas störningar som inte är av sådan karaktär att de kan visas vara direkt hälsoskadliga men som ändå påtagligt inverkar på människors psykiska välbefinnande.

Det är t.ex. fråga om buller, lukt och termiskt inomhusklimat. Med buller menas allt ljud som inte är önskvärt. Med termiskt inomhusklimat menas sådana faktorer som påverkar människans värmeutbyte med omgivningen, framför allt lufttemperatur, luftfuktighet och luftens hastighet (drag).

Bedömningen av om olägenhet för människors hälsa föreligger

Bedömningen av om en störning skall omfattas av begreppet olägenhet för människors hälsa skall ske från medicinska eller hygieniska utgångspunkter. I denna bedömning skall inte ingå några ekonomiska eller tekniska avvägningar. Dessa avvägningar kommer i ett senare skede när det är fråga om vilka skyddsåtgärder eller försiktighetsmått som behövs.

Bedömningen skall ske på objektiva grunder. Den skall utgå ifrån vad människor i allmänhet anser vara en olägenhet. Bedömningen kan således inte grundas enbart på en enda persons reaktion i det enskilda fallet. Även bedömningen av om en störning skall anses som ringa är beroende av hur människor i allmänhet uppfattar störningen. Vid bedömningen skall dock tas hänsyn till vad personer som är något känsligare än normalt tycker. På så sätt kan även vissa allergikers behov beaktas och vägas in.

Skada eller olägenhet för miljön

Med skador och olägenheter för miljön avses inte endast påverkan på grund av utsläpp eller andra störningar, utan även sådant som utarmande av värdefulla natur- och kulturmiljöer eller den biologiska mångfalden, eller misshushållning med naturresurser, energi eller material.

12.3.2 Skyddsåtgärder, begränsningar och övriga försiktighetsmått

De skyddsåtgärder, begränsningar och övriga försiktighetsmått som kan bli aktuella är av skiftande slag och omfattning. Vad som behövs varierar med dels utsläppens eller annan påverkans farlighet och omfattning, dels förhållandena där påverkan sker. Samma utsläpp

⁴²⁸ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 109

⁴²⁹ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 109

kan få olika konsekvenser i olika områden, både beroende på områdets naturliga karaktär och beroende på tidigare miljöbelastning. Bedömningen måste ske individuellt med hänsyn till de omständigheter som föreligger i varje särskilt fall.

Det kan t.ex. vara fråga om tekniska åtgärder, metodval, olika åtgärder på marken, begränsningar av verksamheten, råvaru- och bränsleval och lämnande av information. Ett tillståndsvillkor för en miljöfarlig verksamhet som grundar sig på miljöbalken kan avse vad som helst som gagnar en ekologiskt hållbar utveckling.

Försiktighetsmått kan även komma ifråga avseende annat än begränsningar av utsläpp och andra olägenheter. Utöver skador och olägenheter som orsakas av fastighetsanknuten verksamhet omfattas även sådana verkningar från verksamhet och åtgärder som inte sker genom användande av mark, byggnad eller anläggning. Detta innebär att krav kan ställas även på exempelvis transporter⁴³⁰.

Det saknar betydelse om verksamheten bedrivs i näringssyfte eller inte.

Att kraven på skyddsåtgärder och försiktighetsmått m.m. måste vara rimliga framgår av 2 kap. 7 §.

*Exempel på försiktighetsmått*⁴³¹

Den metod som bäst tillgodoser miljöbalkens mål skall tillämpas. T.ex. skall varje avfallsslag behandlas med hänsyn till sina särskilda egenskaper så att bästa resursutnyttjande och minsta miljöpåverkan uppnås.

Utsläpp kan på olika sätt minimeras. Viss reningsutrustning kan användas, exempelvis filter. Inom vissa områden finns skäl att kräva särskilt långtgående rening av hushållsavlloppsvatten. Reningsutrustningen skall fortlöpande kontrolleras och skötas. Verkningarna av utsläppen kan begränsas genom att utsläpp inte sker vid speciella väderleksförhållanden. Vindriktningen kan ha betydelse för när eldning av trädgårdsavfall lämpligast bör ske i ett tätbebyggt område. Olägenheter i form av buller kan minskas genom isoleringsåtgärder vid källan, genom bullervallar och genom att verksamheten eller transporter till och från denna inte sker vid vissa tider.

Utsläpp kan också minskas genom att vidta processförändringar och förändringar i de produkter man tillverkar.

Kemikalier skall förpackas, lagras och i övrigt hanteras på visst sätt. Lagring kan behöva ske på en hårdgjord yta så att spill och läckage inte tränger ner i marken. Tekniska åtgärder som inkapsling och ventilation kan behöva vidtas. Information kan behöva lämnas om ett ämnes farlighet och hur ämnet bör hanteras. Den som använder ämnet måste ta del av sådan information.

Skador orsakade av åtgärder som leder till ändringar i vattenförhållandena kan minskas genom att vattnet förhindras överstiga eller understiga en viss nivå eller ett visst flöde, vattenuttag begränsas, arbeten utförs så att inte grumling uppstår, arbeten inte utförs under vissa tider på året samt erosionsskydd utförs.

Dammar skall byggas så att de uppfyller säkerhetskrav och dessutom bör åtgärder vidtas så att dammarna inte utgör vandringshinder för fisk.

⁴³⁰ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 8 och 16

⁴³¹ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 17-18

Diken kan lokaliseras och utformas med hänsyn till naturmiljön. I dikena kan slamgropar grävas för att begränsa erosion av finkornigtmaterial. En sedimentationsbassäng kan anläggas före dikets utlopp. Dikeskanterna kan ha viss lutning för att djur skall kunna ta sig upp ur diket och spänger och broar kan placeras över diket för att människor lätt skall kunna passera.

Den som bedriver täktverksamhet bör begränsa täkten genom att lämna en buffertzonen mot bebyggda eller annars befolkade områden. Vidare bör täktverksamheten bedrivas så att buller och damm förhindras. Dessutom måste förhindras att täkten leder till förorening av grundvatten.

I jordbruk kan antalet djur begränsas, gödsel spridas på visst sätt och utsläpp samlas upp.

En person som arrangerar friluftsliv åt andra kan behöva styra deltagarna till mindre känslig mark samt informera om innebörden av allemansrätten.

I regel ligger det närmast till hands att utföra skyddsåtgärderna på eller i anslutning till en störande anläggning. Ibland kan det emellertid vara lämpligare att vidta förebyggande åtgärder på angränsande områden⁴³².

Om skadeförebyggande åtgärder inte räcker kan det bli aktuellt att föreskriva om kompensationsåtgärder⁴³³.

Villkor om transporter och energihushållning

I två domar har miljööverdomstolen diskuterat frågan om möjligheten att föreskriva om villkor för transporter⁴³⁴.

Miljööverdomstolen slog fast att krav med stöd av 2 kap. 3 § bör kunna ställas på transporter och riktas mot verksamhetsutövaren, under förutsättning att denne har faktisk och rättslig möjlighet att efterkomma kravet (prop. 1997/98:45, del 2, s. 16). Stöd för att det bör vara möjligt att föreskriva villkor om transporter vid tillståndsprövning finns i 16 kap. 7 § om s.k. följdverksamheter. Domstolen slog fast att denna regel gäller för transporter i allmänhet och inte bara farliga transporter (a. Prop. s. 208). Dock bör en rimlig avgränsning göras av följdföretag, så att endast de företag som har ett omedelbart samband med den tillståndsprövade verksamheten beaktas.

I det ena fallet⁴³⁵, som gällde en ansökan om tillstånd för massa- och pappersbruk, uppsköt domstolen enligt 22 kap. 27 avgörandet av slutliga villkor för transporter och energihushållning. Bolaget ålades att redovisa möjligheterna att minska miljöpåverkan från transporterna, ge förslag på åtgärder och dess miljö- och kostnadsmässiga konsekvenser samt bolagets förutsättningar att genomföra dem. När det gällde frågan om energihushållningen ålades bolaget att redovisa energihushållningsutvecklingen på anläggningen, en jämförelse med andra liknande svenska anläggningar, en jämförelse med det BAT-dokument som tagits fram inom EU samt vilken potential som fanns för ytterligare åtgärder vid anläggningen. Dessa uppgifter skulle redovisas inom ett år.

⁴³² Bestämmelser om rätt till tillträde i sådana fall finns i 28 kap. 4 §

⁴³³ Kompensationsåtgärder kan föreskrivas med stöd av 7 kap. 7 § eller 16 kap. 9 §

⁴³⁴ Miljööverdomstolens dom 2003-05-06, Mål nr. M 602-02 och dom 2003-05-06, Mål nr. M 7179-02

⁴³⁵ Miljööverdomstolens dom 2003-05-06, Mål nr. M 602-02

12.3.3 Bästa möjliga teknik

För att begränsa hälso- och miljöpåverkan skall bästa möjliga teknik tillämpas när det är fråga om yrkesmässig verksamhet.

Krav som innebär en tillämpning av bästa möjliga teknik kan komma i fråga även för annan verksamhet om det faktiskt behövs för att förebygga, hindra eller motverka skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

När det gäller miljökrav för teknik förekommer framför allt två begrepp som beskriver olika kravnivåer. Det ena är begreppet bästa möjliga teknik, som alltså används i paragrafen och det andra är bästa tillgängliga teknik. Begreppen förekommer också internationellt. På engelska talar man om Best Possible Techniques och Best Available Techniques. Sistnämnda begrepp har olika innebörd i olika konventioner och direktiv⁴³⁶. Enligt IPPC-direktivet 96/61 utgör användandet av bästa tillgängliga teknik en grundläggande skyldighet för verksamhetsutövare. Det bör dock observeras att bästa tillgängliga teknik enligt IPPC-direktivet är en minimireglering. Sverige har en striktare tillämpning av vilken teknik som kan krävas och regeringen har gjort bedömningen att ambitionsnivån inte bör sänkas⁴³⁷.

Begreppet bästa möjliga teknik inrymmer både den använda teknologin och det sätt på vilket en anläggning konstrueras, utformas, byggs, underhålls, leds och drivs samt avvecklas och tas ur bruk. Tekniken måste från teknisk och ekonomisk synpunkt vara industriellt möjlig att använda inom branschen i fråga. Det innebär att den skall vara tillgänglig och inte bara förekomma på experimentstadiet. Den behöver dock inte finnas i Sverige. Det angivna utesluter inte att det kan finnas flera tekniska system som håller sådan standard från miljöskyddssynpunkt att de kan få användas⁴³⁸.

En prövningsmyndighet bör i framtiden, liksom för närvarande, dessutom kunna förelägga en sökande i ett ärende att utreda möjligheterna att använda en viss känd teknik på verksamheten i fråga för att begränsa störningarna i omgivningen. Ett sådant föreläggande kan omfatta krav på utredning av förutsättningarna för modifieringar av känd teknik⁴³⁹. Kravet att bästa möjliga teknik skall tillämpas inte får vara orimligt att uppfylla⁴⁴⁰.

De krav som kan ställas efter att en sådan avvägning har skett kan sägas motsvara kravnivån för bästa tillgängliga teknik som den har kommit att tillämpas vid prövning enligt miljöskyddslagen. Självfallet måste, i enlighet med den praxis som utvecklats inom svenskt miljöarbete, viss hänsyn tas till om det är fråga om en nytillkommande verksamhet eller en befintlig anläggning. För befintliga verksamheter torde ibland krävas en viss övergångstid för att införa en utrustning som motsvarar vad som kan anses vara bästa möjliga teknik.

Vid valet av bästa möjliga teknik skall beaktas bl.a. möjligheten att genom val av metod begränsa miljöpåverkan. T.ex. kan användningen av en kemisk produkt ersättas med en metod som innebär att kemiska produkter inte behövs, såsom att rengöring med hjälp av kemiska produkter ersätts av mekanisk rengöring eller slipning.

⁴³⁶ prop. 1997/98:45 del 1 sid. 217

⁴³⁷ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 17

⁴³⁸ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 17

⁴³⁹ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 17

⁴⁴⁰ 2 kap. 7 §

Det är angeläget att understryka att det inte alltid är tillräckligt att iaktta kravet på vad som är bästa möjliga teknik. Stoppregeln⁴⁴¹ kan hindra en verksamhet, även om bästa möjliga teknik används.

12.3.4 IPPC-direktivet och BREF-dokument

Med Miljöbalken införlivades ett antal EG-direktiv i svensk lagstiftning. Bland dessa ”Direktivet om Samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar”, (96/61/EG), det s.k IPPC-direktivet. De svenska anläggningar som omfattas av direktivet är större delen av våra A-anläggningar och ett antal av B-anläggningarna. Se Bilaga I till direktivet.

Den grundläggande skyldigheten i direktivet är enligt Art.3 att alla lämpliga förebyggande åtgärder vidtas för att undvika föroreningar, särskilt genom att bästa tillgängliga teknik, BAT, används. Hittills har åtta ”BAT-Reference documents”, BREF-dokument, tagits fram med stöd av Art. 16.2 i IPPC-direktivet. Dessa är inofficiella versioner som överlämnats av kommissionen till medlemsländerna. Officiella blir dokumenten först när de har kungjorts i ”Official Journal”.

En BREF, som är aktuell och uppdaterad, kan sägas ge vägledning för prövningsmyndigheten om BAT på sektorsnivå, d.v.s. tjäna som ett av flera underlag vid bedömningen av vad som är bästa *möjliga* teknik enligt 2 kap 3 § i balken. Prövningsmyndigheten har att utifrån bästa möjliga teknik fastställa bästa *tillgängliga* teknik efter en skälighetsavvägning och med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

12.4 Lokalisering

12.4.1 Lokaliseringsregeln

För verksamheter och åtgärder som varaktig eller under en längre tid (annat än helt tillfälligt) tar i anspråk eller avses ta i anspråk mark- eller vattenområden skall verksamhetsutövaren välja en sådan plats⁴⁴² som är lämplig med hänsyn till miljöbalkens mål och behovet av hushållning med mark- och vattenområden⁴⁴³. I dessa fall är det särskilt viktigt att platsvalet sker utifrån miljöbalkens mål och hushållningsbestämmelser. Denna obligatoriska tillämpning av hushållningsbestämmelserna gäller dock endast för domstolar och myndigheter vid prövning av mål eller ärenden enligt balkens 7, 9, 11, 12 och 17 kap.

För all verksamhet och alla åtgärder skall alltid väljas en sådan plats att ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön⁴⁴⁴. Detta betyder att man skall välja en plats som är lämplig med hänsyn till behovet av att kunna skydda människors hälsa och miljön. Detta gäller oavsett om det är fråga om verksamhet

⁴⁴¹ 2 kap. 9 §

⁴⁴² 2 kap. 4 § första stycket

⁴⁴³ 1kap. 1 §, 3 kap. och 4 kap

⁴⁴⁴ 2 kap. 4 § andra stycket

eller åtgärder som medför tillfälligt eller varaktigt ianspråktagande av mark- och vattenområden.

Lokaliseringsbedömningen kan påverkas av de krav som ställs enligt andra bestämmelser.

Försiktighetsmått som vidtas kan nämligen få till följd att den valda platsen kan bli att anse som lämplig och att intrång och olägenheter därmed minimeras.

Endast undantagsvis torde åtgärder som vidtas av privatpersoner få sådan betydelse att några närmare överväganden behöver göras när det gäller val av plats. I den mån en sådan åtgärd medför påverkan av betydelse för balkens mål skall emellertid en bedömning av platsvalet göras.

Tillämpningen av lokaliseringsregeln blir aktuell i första hand när en plats skall väljas för en ännu inte påbörjad verksamhet. Regeln gäller dock även vid utvidgningar av befintliga verksamheter eller utbyggnad av befintliga anläggningar.

12.4.2 Omprövning

Lokaliseringsregeln skall också tillämpas i samband med omprövning av tillstånd. Det kan då bli fråga om att bedöma huruvida krav kan ställas på omlokalisering av verksamheten. Att kräva att en verksamhetsutövare skall flytta sin verksamhet till en helt ny och lämpligare plats kan emellertid vara en åtgärd av mycket ingripande natur.

Bestämmelsen om att de krav som ställs inte får vara orimliga att uppfylla⁴⁴⁵ skulle kunna innebära att krav på omlokalisering inte kan ställas. Den regeln utgör således ett visst skydd för den enskilde i hans näringsverksamhet.

12.4.3 Alternativa lokaliseringar

För att den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall kunna bedöma om en plats är lämplig så måste det alltid övervägas om det finns alternativa platser som är bättre.

En MKB skall i de fall det är möjligt innehålla en redovisning av alternativa platser samt en motivering varför den önskade platsen har valts i stället för något av alternativen⁴⁴⁶.

12.4.4 Transporters inverkan på val av lokalisering

I ett mål angående en täkt hade miljödomstolen anfört att transportererna till och från täkten inte omfattas av prövningen i målet. Miljööverdomstolen konstaterade dock att vid lokaliseringsprövningen enligt 4 § miljöskyddslagen skall en allsidig bedömning göras av den föreslagna platsens lämplighet, varvid även transporterernas inverkan på omgivningen skall beaktas⁴⁴⁷.

⁴⁴⁵ 2 kap. 7 §

⁴⁴⁶ 6 kap. 7 §

⁴⁴⁷ Miljööverdomstolens dom 2003-05-15, Mål nr. M 2524-03.

12.5 Hushållning och kretslopp

Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd skall hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. I första hand skall förnybara energikällor användas⁴⁴⁸.

Denna regel ger uttryck för principerna om hushållning och kretslopp. Hushållningsprincipen innebär att all verksamhet skall bedrivas och alla åtgärder skall vidtas på ett sådant sätt att råvaror och energi används så effektivt som möjligt och förbrukningen minimeras.

Kretsloppsprincipen innebär att vad som utvinns ur naturen på ett uthålligt sätt skall kunna användas, återanvändas, återvinnas och bortskaffas med minsta möjliga resursförbrukning och utan att naturen skadas. Det kan även uttryckas så att det är en princip som siktar mot slutna materialflöden. Att tillämpa hushållningsprincipen innebär exempelvis att en resurs- och energisnål process används vid tillverkning av varor. Avsikten är att tillämpningen av dessa principer skall leda utvecklingen mot ett mer resurshushållande samhälle beträffande råvaror och material och en miljöanpassad varuproduktion.

Regeln om hushållning och kretslopp skall i likhet med övriga allmänna hänsynsregler gälla vid all verksamhet och alla åtgärder som inte är av försumbar betydelse. Hushållning med råvaror och energi samt utnyttjande av möjligheterna till återanvändning och återvinning skall ingå i de olika överväganden som skall göras vid bedömningen av huruvida en miljöfarlig verksamhet skall tillåtas.

I vissa fall kan olika miljöaspekter stå i strid mot varandra⁴⁴⁹. Så kan t.ex. en god resurshushållning, genom att återvunnet material används, medföra större miljöpåverkande utsläpp än om "ny" råvara används. En avvägning måste alltid göras i det enskilda fallet av vad som ger den totalt sett bästa effekten med avseende på balkens mål. En sådan avvägning kan i vissa fall vara självklar medan det i andra fall aldrig går att veta att man nått det optimala resultatet. Detta hindrar inte att en sådan avvägning måste ske. Utgångspunkt skall tas i den kunskap som finns på området vid varje enskilt tillfälle⁴⁵⁰.

När det gäller energi tar hushållningsprincipen sikte på såväl energiproduktion som energianvändning. Att spara på energin i samband med tillverkning av produkter är också en tillämpning av hushållningsprincipen. En form av hushållning är också att utnyttja energiinnehållet i avfall. I valet mellan återanvändning, återvinning, energiutvinning och deponering bör den metod prioriteras som ger bäst resultat från resurshushållningssynpunkt utan att andra viktiga miljöaspekter åsidosätts. Detta torde i de allra flesta fall innebära att återanvändning väljs före materialåtervinning och först därefter energiutvinning, vilket dock i sin tur vanligtvis bör vara att föredra framför deponering⁴⁵¹.

Hushållningsprincipen och kretsloppsprincipen har när det gäller råvaror och produkter på olika sätt ett nära samband med varandra. Beträffande båda kan de bästa effekterna nås om de iaktas redan vid konstruktion och tillverkning. Härigenom minskas behovet att förbruka ändliga naturresurser, så att dessa kan räcka även för kommande generationer.

⁴⁴⁸ 2 kap. 5 §

⁴⁴⁹ prop. 1997/98:45 del 2 sid.21

⁴⁵⁰ 2 kap. 2 §

⁴⁵¹ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 21

Inte minst viktigt är att avfallsmängderna kan minskas och därmed också omfattningen av deponier liksom belastningen av skadliga ämnen på mark och vatten.

Regeln om hushållning och kretslopp har stöd även i EG-rätten. I IPPC-direktivet⁴⁵² 96/61, artikel 2 anges att när det skall fastställas vad som är bästa tillgängliga teknik bör punkterna i bilaga 4 särskilt beaktas. De punkter som anges där är bl.a. 1. användning av avfallssnål teknik, 3. främjande av återvinning och återanvändning av utsläppta ämnen som används i processen, och i förekommande fall, av avfall, samt 9. hushållning med råvaror (inklusive vatten) och energieffektivitet.

12.6 Produktval

Enligt produktvalsregeln⁴⁵³ skall alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd undvika att använda eller sälja sådana kemiska produkter eller biotekniska organismer som kan befaras medföra risker för människors hälsa eller miljön⁴⁵⁴. Förutsättningen för detta krav på val av rätt produkt är att det är möjligt att ersätta dem med sådana produkter eller organismer som kan antas vara mindre farliga. Detta krav gäller även i fråga om varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt eller bioteknisk organism.

Syftet med produktvalsregeln är att förebygga risker för människors hälsa och miljön. Regeln skall tillämpas så att bedömningen av produktvalet knyts till risker för hälsan eller miljön och alltså inte enbart till konstaterad farlighet. Bedömningen skall vidare ske med beaktande av produktens, organismens eller varans inneboende egenskaper oavsett vilka försiktighetsmått och skyddsåtgärder som vidtas för att förebygga skada eller olägenhet.

Vid jämförelsen av olika alternativa produkter skall inte vägas in de olika produkternas betydelse för hushållningen. Inte heller skall vid en sådan jämförelse vägas in andra faktorer även om dessa i och för sig är av betydelse för en hållbar utveckling.

En bedömning av produktval, t.ex. avseende krav på utbyte, måste göras i varje enskilt fall. En tillsynsmyndighet kan aldrig meddela generellt förbud mot användning eller försäljning av en produkt, organism eller en vara med stöd av produktvalsregeln⁴⁵⁵.

Det är regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som har möjlighet att meddela särskilda föreskrifter, t.ex. förbud, i fråga om hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter och biotekniska organismer⁴⁵⁶.

Produktvalsregeln innebär att skadliga ämnen och beredningar skall undvikas även om de i och för sig är tillåtna. Produktvalsregeln innebär också att dessa ämnen och beredningar skall ersättas med sådana som är mindre riskabla eller helt ofarliga. En förutsättning för detta krav är att användaren ändå uppnår ändamålet med användningen. Alla som använder en kemisk produkt eller bioteknisk organism skall således bedöma om

⁴⁵² IPPC står för Integrated Pollution Prevention and Control

⁴⁵³ 2 kap. 6 §

⁴⁵⁴ Vid tillämpning av produktvalsregeln skall, liksom vid tillämpningen av övriga hänsynsregler, skälighetsregeln i 2 kap. 7 § MB tillämpas.

⁴⁵⁵ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 22

⁴⁵⁶ I sådana fall gäller 14 kap. 24 och 25 §§. Generella förbud mot kemiska produkter som är så farliga att de inte under några förhållanden kan tillåtas kan inte meddelas med stöd av 2 kap. 6 §.

de kan nå samma resultat med en annan kemisk produkt eller bioteknisk organism som är mindre farlig eller helt ofarlig.

Ofta är det betydligt lättare för den som saluhåller en kemisk produkt eller en bioteknisk organism än för köparen att avgöra om det finns mindre farliga alternativ. En förutsättning är då att försäljaren vet eller kan förutse hur köparen avser att använda produkten eller varan. Genom att ge kunderna information om vikten av att produktvalsregeln följs kombinerat med information om olika produkters och varors bruks- och miljöegenskaper, kan säljaren aktivt påverka produktvalet till miljöns fördel⁴⁵⁷.

I vissa fall kan den teknik eller metod som en verksamhetsutövare tillämpar vara avgörande för frågan om kemiska produkter över huvud taget måste användas. Den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd måste, som ovan nämnts, vidta de skyddsåtgärder iaktta de försiktighetsmått som behövs. Att aktivt välja process eller metod kan vara exempel på ett sådant försiktighetsmått. Det kan alltså i vissa fall bli fråga om att ersätta användningen av en kemisk produkt eller bioteknisk organism med en annan teknik eller metod, som innebär att någon användning av kemiska produkter eller biotekniska organismer över huvud taget inte behövs. Som exempel kan rengöring med hjälp av kemiska produkter i vissa fall ersättas med mekanisk rengöring eller slipning.

Produktvalsregeln gäller både yrkesmässig försäljning och användning och när en privatperson⁴⁵⁸ vidtar en åtgärd. När en bilägare skall tvätta och rengöra sin bil och på bensinstationen skall köpa rengöringsmedel för detta, skall han välja ett medel som är så lite farlig för hälsa och miljö som möjligt men som ändå gör bilen ren. Medel som innehåller starka lösningsmedel kan vanligtvis ersättas med medel utan dessa lösningsmedel, men som fyller samma funktion och är biologiskt nedbrytbara⁴⁵⁹.

En förutsättning för att kunna göra ett riktigt produktval är att en vara märks på ett sådant sätt att användaren får en riktig information om varans egenskaper⁴⁶⁰.

Ingripanden med stöd av produktvalsregeln får inte ske i strid mot Sveriges internationella åtaganden. Således kan produktvalsregeln inte leda till att en tillsynsmyndighet ingriper mot sådan försäljning eller användning av produkter som sker i enlighet med t.ex. reglerna i lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. som reglerar sådant som omfattas av EG:s byggproduktdirektiv⁴⁶¹.

⁴⁵⁷ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 22

⁴⁵⁸ I ett fall som rörde användning av impregnerat virke anförde Miljööverdomstolen följande i dom 2002-11-06 DM 89 mål nr M9011-01: "När såsom i förevarande fall Kemikalieinspektionen meddelat särskilda föreskrifter om användning av träskyddsbehandlat virke och den användning, varom i målet är i fråga, inte strider mot dessa föreskrifter torde utrymmet för tillämpning av produktvalsregeln vara mycket begränsat i vart när det gäller privatpersoner"

⁴⁵⁹ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 23

⁴⁶⁰ Regler om märkning och produktinformation finns i 14 kap. 8 § MB, 8 § förordningen (1998:941) om kemiska produkter och biotekniska organismer samt Kemikalieinspektionens föreskrifter KIFS 1994:12 och KIFS 1998:8.

⁴⁶¹ prop.1997/98:45 del sid. 24

12.7 Skälighetsavvägning

De krav på hänsyn som gäller vid tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna⁴⁶² gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om totalförsvarsverksamhet eller om en åtgärd behövs för totalförsvaret, skall även detta förhållande beaktas vid avvägningen⁴⁶³. En skälighetsavvägning får inte medföra att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. åsidosätts⁴⁶⁴.

Vid tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken måste en avvägning göras med utgångspunkt i risken för skada eller olägenhet och en sådan skadas eller olägenhets hälso- eller miljömässiga betydelse. Själva avvägningen skall göras med beaktande av å ena sidan i vilken mån ett försiktighetsmått kan förebygga eller begränsa skadan eller olägenheten, dvs. om det är motiverad från hälso- eller miljösynpunkt, och å andra sidan vilka kostnader ett sådant försiktighetsmått medför. En skälighetsavvägning skall göras oavsett om hänsynsregeln innebär krav på visst material, viss teknik, särskilda åtgärder eller andra begränsningar.

Kraven bör inte sättas lägre än att allt skall göras som är meningsfullt för att miljöbalkens mål skall uppnås. Det bör påpekas att när hänsyn skall tas också till praktiska och ekonomiska skäl skall all tillämpning av miljöbalkens bestämmelser syfta till att tillgodose miljöbalkens mål.

När det gäller bedömningen av var gränsen går för vad som kan anses vara en orimlig kostnad, bör det vara av betydelse om det är fråga om näringsverksamhet eller en åtgärd som vidtas av någon i det dagliga livet.

Huruvida kostnaden för en skyddsåtgärd är orimlig skall bedömas framför allt med hänsyn till den nytta för hälsa och miljö som åstadkoms genom skyddsåtgärden. Den grad eller art av påverkan som verksamheten eller åtgärden riskerar medföra får således betydelse. När det är fråga om yrkesmässig verksamhet ställs krav på att bästa möjliga teknik skall tillämpas. I dessa fall utgår bedömningen av vad som är ekonomiskt rimligt från förhållandena inom branschen och inte den aktuella verksamhetsutövarens betalningsförmåga⁴⁶⁵.

Kostnaden för att uppfylla hänsynsreglerna skall vara motiverad från miljösynpunkt. Detta innebär att proportionen mellan den nytta för människors hälsa och miljön som skyddsåtgärden eller försiktighetsmålet medför inte får vara orimlig med hänsyn till de kostnader åtgärderna föranleder.

När det gäller bedömningen av vilken nytta ett försiktighetsmått medför från hälso- och miljösynpunkt är de miljömål som fastställs av statsmakterna av särskild betydelse. Miljömål som har antagits av riksdagen skall därvid vara styrande. Det ankommer på

⁴⁶² Här avses bestämmelserna i 2 kap. 2–6 §§

⁴⁶³ 2 kap. 7 § första stycket

⁴⁶⁴ 2 kap. 7 § andra stycket

⁴⁶⁵ prop. 1997/98:45 del 1 sid. 232

verksamhetsutövaren att visa att kostnaden för en åtgärd inte är miljömässigt motiverad eller att den är orimligt betungande⁴⁶⁶.

Genom reglerna om att en skyddsåtgärd eller ett försiktighetsmått kan vidtas vid en annan verksamhet än den som är föremål för bedömning⁴⁶⁷ öppnas nya möjligheter att vidta kostnadseffektiva åtgärder. Detta bör beaktas vid bedömningen av vilka krav som kan ställas på verksamhetsutövaren.

När det gäller frågan om hur viktigt det är att förebygga eller begränsa påverkan på hälsa och miljö har olägenhetens karaktär, såsom farlighet och omfattning betydelse. Dessutom är graden av känslighet i det område där påverkan sker och känsligheten hos dem som utsätts för störningen sådana faktorer som skall beaktas. Särskilda krav kan ställas t.ex. i ett redan mycket belastat område eller ett område som innehåller en mycket sällsynt växt- eller djurart. Vidare är det t.ex. mer angeläget att begränsa buller vid bostäder än i ett industriområde.

Om en verksamhet eller åtgärd har betydelse för totalförsvaret skall detta tillmätas betydelse vid avvägningen avseende vilka krav som kan ställas på att olägenheterna från verksamheten eller med anledning av åtgärden begränsas. Kraven får alltså inte ställas så högt att de mål som fastställts av statsmakterna för totalförsvaret äventyras.

Stoppregeln⁴⁶⁸ anger alltid den lägsta nivån som kan krävas från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Det kan aldrig komma ifråga att jämka kraven på verksamheten så att denna nivå inte uppnås oavsett kostnaderna för de åtgärder som krävs för att klara miniminivån. Medför åtgärderna orimliga kostnader bör verksamheten inte vara tillåten⁴⁶⁹.

På samma sätt anger meddelade miljö kvalitetsnormer en miniminivå som måste beaktas vid tillämpningen av hänsynsreglerna, vilket framgår av paragrafens andra stycke. Sådana krav måste alltid ställas på en verksamhet att risk inte föreligger för att miljö kvalitetsnormen inte uppfylls.

12.8 Ansvar för kvarstår

Alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön har ett ansvar för att skadan eller olägenheten avhjälps. Ansvar för gäll till dess skadan eller olägenheten har upphört. Ansvar för gäll vidare i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap. I den mån det föreskrivs i miljöbalken kan det i stället uppkomma en skyldighet att ersätta skadan eller olägenheten⁴⁷⁰.

Denna regel bygger på den princip som internationella sammanhang brukar kallas Polluter Pays Principle, dvs att det är förorenaren som skall betala.

⁴⁶⁶ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 24-25

⁴⁶⁷ 16 kap. 8 §

⁴⁶⁸ 2 kap. 9 §

⁴⁶⁹ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 25

⁴⁷⁰ 2 kap. 8 §

Den som har bedrivit en verksamhet har alltså ett fortsatt ansvar även efter det att verksamheten har upphört eller överlåtits. Regeln gäller också den som vidtar en åtgärd som orsakar skada eller olägenhet även om det inte sker i näringsverksamhet.

Regeln innebär vidare inte att det alltid är den som är ansvarig som skall vidta de faktiska åtgärderna för att avhjälpa den skada eller olägenhet som har uppkommit. I vissa fall kan det vara mer kostnadseffektivt att någon annan utför dessa åtgärder. Det kan också vara fråga om åtgärder som endast får eller kan utföras av vissa personer. Ansvaret avser i dessa fall kostnaderna för avhjälpan⁴⁷¹.

Det är inte uteslutet att en skadevållare i vissa fall kan åläggas både ersättningsskyldighet och skyldighet att avhjälpa en skada. Så kan ju skadestånd åläggas för förfluten tid utan hinder av att en skyldighet uppkommer att undanröja en skada eller olägenhet för framtiden.

12.9 Stoppregeln

Den s.k. stoppregeln⁴⁷² är generellt tillämplig på all verksamhet och alla åtgärder som faller under balkens tillämpningsområde.

Om en verksamhet eller åtgärd kan befaras medföra skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön får verksamheten bedrivas eller åtgärden vidtas endast om regeringen⁴⁷³ finner att det finns särskilda skäl. Detta gäller även om skäligen⁴⁷⁴ skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vidtas.

Vid risk för skada eller olägenhet av väsentlig betydelse inträder således i princip ett förbud mot verksamheten eller åtgärden. Detta förbud kan dock falla bort om det bedöms att särskilda skäl föreligger.

Men även om särskilda skäl skulle bedömas föreligga får verksamheten eller åtgärden ändå inte bedrivas eller vidtas om den medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämrats avsevärt⁴⁷⁵.

Stoppregeln gäller inte om regeringen har tillåtit verksamheten⁴⁷⁶.

Genom stoppregeln förbjuds således verksamheter och åtgärder som riskerar att medföra skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön. I detta innefattas allt som faller under miljöbalkens tillämpningsområde. Inverkan på sådana faktorer som mark, vatten och luft samt den biologiska mångfalden skall alltså beaktas. Ett utarmande av råvaror eller andra resurser innebär också en sådan försämring av miljön som avses.

När det är fråga om skada på naturmiljön ligger den nivå där stoppregeln träder in över gränsen för anmälningsplikt för samråd. En sådan anmälan skall göras när en verksamhet

⁴⁷¹ prop.1997/98:45 del 2 sid. 25-26

⁴⁷² 2 kap. 9 §

⁴⁷³ SFS 2002:175 och prop. 2001/02:65 sid. 76

⁴⁷⁴ Se 2 kap. 7 §

⁴⁷⁵ 2 kap. 9 andra stycket

⁴⁷⁶ 2 kap. 9 § tredje stycket och 17 kap. 1, 3 eller 4 §§

som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt balken kan komma att väsentligt ändra naturmiljön⁴⁷⁷.

Stoppregeln gäller både i fråga om nyanläggning och befintliga verksamheter. Regeln skall iakttas av enskilda vid bedrivande av verksamhet eller då en åtgärd vidtas och av domstolar och myndigheter som skall meddela tillstånd, ompröva tillstånd och utöva tillsyn.

Redan risken för att dessa skador uppkommer är tillräcklig. Risken får dock inte vara försumbar utan skada eller olägenhet måste kunna förutses med viss sannolikhet.

Under vissa förhållanden behöver inte påverkan från den aktuella verksamheten eller åtgärden i och för sig vara särskilt stor. I ett hårt belastat eller särskilt känsligt område kan redan en ringa grad av påverkan få sådana konsekvenser som medför att verksamheten eller åtgärden inte är tillåten.

Det bör påpekas att bedömningen av vilken skada som får accepteras inte påverkas av verksamhetens betydelse⁴⁷⁸.

Under stoppregeln faller både åtgärder som kan ha en bestående inverkan och sådana som har en tillfällig effekt.

Stoppregeln griper in när balkens övriga hänsynsregler inte räcker till för att åstadkomma ett tillräckligt skydd mot farliga verksamheter och åtgärder. Detta innebär att bedömningen av om de oacceptabla skadenivåerna är överskridna skall ske med utgångspunkt i de förhållanden som råder sedan försiktighetsmått har vidtagits enligt balkens övriga bestämmelser. Då är av intresse bland annat att de försiktighetsmått som behövs skall vidtas, att en lämplig plats skall väljas och att sådana kemiska produkter och biotekniska organismer inte får användas som kan ersättas med mindre farliga produkter, allt i den utsträckning det inte kan anses orimligt.

Verksamhetens eller åtgärdens sammanlagda olägenheter skall beaktas. Det kan bli aktuellt att se på verksamheten som helhet och inte endast den del som för tillfället prövas. Om exempelvis tillståndsprövning sker av en vattenverksamhet bestående i byggande av en hamn skall vid bedömningen enligt stoppregeln hänsyn tas även till kommande båttrafik, även om denna inte utgör vattenverksamhet och därför inte omfattas av tillståndet. På samma sätt skall vid anläggande av vägar framtida biltrafik på vägen beaktas.

Bedömningen av om miljön försämras väsentligt kan växla med hänsyn till lokala förhållanden och utvecklingen av miljösituationen i stort. Detta utesluter inte att bedömningen skall göras efter objektiva grunder. Allmänt kan sägas att om en olägenhet är vanligt förekommande i landet under liknande förhållanden, så är den normalt inte av väsentlig betydelse.

12.9.1 Stoppregelns tillämpning i praktiken

Utgångspunkten för tillämpningen av stoppregeln är att en prövningsmyndighet vid sin bedömning av en verksamhets tillåtlighet finner att verksamheten kan komma att orsaka

⁴⁷⁷ 12 kap. 6 §

⁴⁷⁸ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 27

olägenhet av väsentlig betydelse även om skäligen skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått vidtas.

Om det finns särskilda skäl kan en verksamhet eller en åtgärd ändå tillåtas även om den angivna skadenivån har överskridits. Det bör här påpekas att en prövnings- eller tillsynsmyndighet inte har befogenhet att bedöma om det finns några sådana särskilda skäl och om verksamheten i så fall får bedrivas eller åtgärden får vidtas. Det ankommer på regeringen att göra dessa bedömningar.

En prövningsmyndighet som finner att det kan finnas anledning att överväga huruvida det finns sådana särskilda skäl skall med eget yttrande överlämna frågan till regeringen för prövning⁴⁷⁹. Regeringen kan då sätta olägenheterna i relation till verksamhetens samhällsnytta. Det skall kunna visas att verksamheten medför fördelar som från allmän och enskild synpunkt klart överväger olägenheterna. Exempel på verksamheter som kan aktualisera undantag från stoppregeln är anläggningar för behandling av farligt avfall, t.ex. omhändertagande av batterier innehållande bly, vissa kommunikationsanläggningar av stor betydelse för infrastrukturen och vissa försvarsanläggningar⁴⁸⁰.

12.10 Dispens från stoppregeln

Om en verksamhet eller åtgärd är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt kan regeringen ändå tillåta denna, även om den olägenhet av väsentlig betydelse som verksamheten eller åtgärden kan medföra risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller en avsevärd försämring av miljön⁴⁸¹.

En förutsättning för att regeringen skall kunna medge dispens i en sådan situation är att verksamheten eller åtgärden inte kan befaras försämra det allmänna hälsotillståndet. En dispens av detta slag markerar den absoluta gränsen för hur allvarlig en olägenhet någon gång kan tillåtas vara.

En sådan dispens kan enbart komma ifråga för en verksamhet eller åtgärd som är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt. Med allmän synpunkt avses exempelvis sysselsättningen. Fördelarna från allmän synpunkt måste klart överväga olägenheterna. Ju större skada en verksamhet eller åtgärd kan medföra desto mindre bör möjligheterna att tillåta den vara.

Inte ens regeringen kan dock tillåta en verksamhet eller åtgärd som kan försämra det allmänna hälsotillståndet. Med detta avses att människor på orten mer allmänt kan ta skada av föroreningar eller liknande störningar.

Om regeringen finner att en verksamhet skall tillåtas med stöd av denna dispensregel får särskilda villkor föreskrivas för att tillgodose allmänna intressen⁴⁸².

⁴⁷⁹ 19 kap 2 § och 21 kap. 7 §

⁴⁸⁰ prop. 1997/98:45 del sid. 27

⁴⁸¹ 2 kap. 10 § jämfört med 2 kap. 9 § andra stycket

⁴⁸² Jmf 17 kap. 7 § och prop.1997/98:45 del 2 sid. 222

12.11 Särskilda hänsynsregler

Vissa kompletterande tillåtlighetsregler, s.k. särskilda hänsynsregler, finns i olika kapitel i miljöbalken.

12.11.1 Avloppsvatten skall avledas och renas

Det finns en särskild hänsynsregel som tar sikte på hantering av avloppsvatten och avloppsanordningar⁴⁸³. Enligt denna regel skall avloppsvatten avledas och renas eller tas om hand på något annat sätt så att olägenhet för människors hälsa eller miljön inte uppkommer. För detta ändamål skall lämpliga avloppsanordningar eller andra inrättningar utföras. Dessa regler omfattar allt avloppsvatten och alla slag av avloppsanordningar eller andra inrättningar för sådant.

Vad som avses med avloppsvatten har diskuterats ovan i avsnitt 1.1.2.

12.11.2 Förbud mot utsläpp av orenat avloppsvatten

Det finns ett allmänt förbud mot att släppa ut orenat avloppsvatten i vattenområden (recipient)⁴⁸⁴. Förbudet gäller för avloppsvatten som kommer från vattentoilet eller från tätbebyggelse och som inte renats alls eller som endast passerat genom en slamavskiljare. Förbudet gäller dock inte om det är uppenbart att utsläppet kan ske utan risk för olägenhet för människors hälsa eller för miljön.

12.11.3 Intresseprövning vid skydd av områden

Vid prövning av frågor om skydd av områden skall det göras en särskild avvägning⁴⁸⁵. Den innebär att hänsyn skall tas till även till enskilda intressen. En inskränkning i en enskilds rätt att använda sin mark får inte gå längre än som krävs för att syftet med områdesskyddet skall tillgodoses.

12.11.4 Särskild skydd för människors hälsa

Bostäder och lokaler för allmänna ändamål skall brukas på ett sådant sätt att olägenheter för människors hälsa inte uppkommer. Bostäder och lokaler skall hållas fria från ohyra och andra skadedjur. Den som äger eller nyttjar berörd egendom, t.ex. bostäder eller lokaler skall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att hindra uppkomsten eller undanröja av olägenheter för människors hälsa⁴⁸⁶

⁴⁸³ 9 kap. 7 § första stycket

⁴⁸⁴ 9 kap. 5 § och 12 § FMH

⁴⁸⁵ 7 kap. 25 §

⁴⁸⁶ 9 kap. 9 §

12.11.5 Skydd för grundvattentäkter

När det gäller skyddet för grundvattentäkter finns det en särskild hänsynsregel⁴⁸⁷. Enligt denna regel skall anläggningar för grundvattentäkter inrättas och användas på ett sådant sätt att olägenheter för människors hälsa inte uppkommer.

12.11.6 "Båtnadsvillkoret"

En vattenverksamhet får bedrivas endast om dess fördelar från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna från verksamheten, det s.k. "båtnadsvillkoret"⁴⁸⁸. Syftet är att hindra vattenverksamhet eller tillkomsten av vattenanläggningar som inte är samhällsekonomiskt motiverade.

12.11.7 Avvägning mellan behovet av material och skador på djur- växtliv

Vid prövning av en ansökan om tillstånd till täktverksamhet skall göras en avvägning mellan behovet av material och skador på djur- växtliv som täkten kan befaras medföra. Här finns också en särskild stoppregel. Tillstånd får inte lämnas till en täkt som kan befaras försämra livsbetingelserna för någon djur- eller växtart som är hotad, sällsynt eller i övrigt kräver särskild hänsyn⁴⁸⁹.

12.11.8 Särskild hänsynsregel om miljökvalitetsnormer

Det finns en särskild hänsynsregel som säger att all verksamhet skall bedrivas på ett sådant sätt att miljökvalitetsnormer inte överträds⁴⁹⁰. Detta gäller oavsett om verksamheten är befintlig eller nytillkommande. Det har heller ingen betydelse om verksamheten är tillståndspliktig eller inte.

⁴⁸⁷ 9 kap. 10 § första stycket

⁴⁸⁸ 11 kap. 6 §

⁴⁸⁹ 12 kap. 2 §

⁴⁹⁰ 5 kap. 4 §

13 Miljöbalkens hushållningsbestämmelser

13.1 Allmänt om hushållningsbestämmelserna

I 3 och 4 kap. miljöbalken finns bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden. Dessa bestämmelser har hämtats från 2 och 3 kap. i den tidigare gällande lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (NRL).

Syftet med hushållningsbestämmelserna framgår av det som kommer till uttryck i 1 kap. 1 § miljöbalken som anger balkens mål. I 1 § andra stycket punkt 4 betonas att miljöbalken skall tillämpas så att mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning tryggas. Detta preciseras sedan i 3 och 4 kap. miljöbalken.

Mark- och vattenområden kan användas på olika sätt och för olika ändamål. Ett visst mark- eller vattenområde kan vanligtvis användas på flera olika sätt och för flera olika ändamål. De olika sätten eller ändamålen kan då komma att konkurrera med varandra. De kan också komma att stå i konflikt med varandra. Ett område som på grund av sin beskaffenhet är värdefullt för friluftslivet kan samtidigt från helt andra utgångspunkter vara lämpligt att använda för något slag av verksamhet, t.ex. en väg, en täktverksamhet, en fabrik eller som bostadsområde. Det kan också vara av intresse för militära ändamål.

Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. är det instrument som skall användas när beslutsfattare behöver göra avvägningar mellan olika markanvändningsintressen.

Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. skall inte tillämpas självständigt. Till skillnad från balkens mål och allmänna hänsynsregler gäller inte de alltid utan endast i vissa situationer, t.ex. i samband med prövning av tillstånd eller vid arbetet med att till skapa en detaljplan.

Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. skall tillämpas endast vid vissa särskilt angivna tillfällen⁴⁹¹, nämligen vid:

- prövning av frågor enligt 7 kap. (områdesskydd),
- tillståndsprövning enligt 9 kap. (miljöfarlig verksamhet),
- tillståndsprövning enligt 11 kap. (vattenverksamhet),
- tillståndsprövning enligt 12 kap. (täktverksamhet, vilthägn), och
- regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap.

Därutöver skall hushållningsbestämmelserna tillämpas enligt vad som är särskilt föreskrivet i vissa angivna lagar. Dessa lagar är:

- luftfartslagen (1957:297),

⁴⁹¹ 1 kap. 2 §

- lagen (1966:314) om kontinentalsockeln,
- väglagen (1971:948),
- lagen (1978:160) om vissa rörledningar ("rörledningslagen"),
- lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn ("farledslagen"),
- lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter ("torvlagen"),
- plan- och bygglagen (1987:10) (PBL),
- minerallagen (1991:45),
- lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon,
- lagen (1995:1649) om byggande av järnväg ("järnvägslagen" även kallad "banlagen"),
- ellagen (1997:857),
- naturgaslagen (2000:599).

Tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. sker på så sätt att de gäller vid prövningen enligt respektive kapitel i miljöbalken eller respektive lag som om bestämmelserna vore en del av kapitlet eller lagarna.

13.1.1 Planer och planeringsunderlag

För att de allmänt hållna bestämmelserna skall få avsedd verkan krävs ett väl utvecklat system för kunskapsförsörjning. Den fysiska planeringen som bedrivs hos kommunerna i samarbete med statliga myndigheter skall ge underlag för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. Länsstyrelsen skall, liksom tidigare, ha rollen som samordnare av statens intressen i frågor som rör användningen av mark- och vattenområden inom länet. Kunskapsmaterialet beträffande mark- och vattenfrågor av riksintresse har i allt väsentligt kommit till uttryck i den kommunala översiktplaneringen. Kommunernas fysiska planer kommer således även i fortsättningen att vara en av de mest betydelsefulla källorna för att bedöma frågor om lämplig mark- och vattenanvändning i konkreta ärenden.

Av bl.a. bestämmelserna i 2 kap. 1 § om bevisbördans placering, 2 kap. 2 om krav på kunskap, bestämmelserna i 6 kap. om miljökonsekvensbeskrivningar och av bestämmelserna i 22 kap. om förfarandet vid tillståndsprövning framgår tydligt att det är den som ansöker om tillstånd t.ex. till en verksamhet som har ansvaret för att allt underlagsmaterial som behövs för prövningen "kommer upp på bordet". Kommunala myndigheter och länsstyrelserna har ett ansvar för att en viss del av detta underlag tillhandahålls⁴⁹².

Varje myndighet som tillämpar balken skall se till att sådana planer enligt PBL och sådant planeringsunderlag som behövs för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten finns tillgängliga i målet eller ärendet⁴⁹³.

⁴⁹² 6 kap. 11 och 12 §§

⁴⁹³ 6 kap. 11 §

De planer som avses är regionplan, översiktplan, detaljplan och områdesbestämmelser. Med planeringsunderlag avses i första hand det material som utarbetas i kommunerna och av statliga myndigheter i syfte att klarlägga förutsättningarna för och konsekvenserna av beslut om användningen av marken och vattnet och därtill knutna natur- och kulturresurser. Planeringsunderlaget omfattar t.ex. moment av utredningar, inventeringar och miljökonsekvensbeskrivningar samt planer och program för utformningen av olika åtgärder och ingrepp i marken och vattnet.

Länsstyrelsen har till uppgift att ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet och som finns hos statliga myndigheter⁴⁹⁴. Länsstyrelsen är skyldig att på begäran tillhandahålla sådant planeringsunderlag åt kommuner och myndigheter som skall tillämpa miljöbalken samt åt den som är skyldig att upprätta en MKB.

13.1.2 Förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.

Myndigheternas ansvar

De centrala förvaltningsmyndigheterna har var och en inom sitt verksamhetsområde uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden. Boverket har uppsikten över hushållningen med de mark- och vattenområden som omfattas av bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken. Boverket skall verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av 3 och 4 kap. och 6 kap. 11-13 §§ miljöbalken.

Boverket har dessutom allmän uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden. Länsstyrelsen har uppsikt inom länet över hushållningen med mark- och vattenområden.

De centrala förvaltningsmyndigheterna skall i samverkan med länsstyrelserna följa utvecklingen av frågor om hushållningen med mark- och vattenområden. Myndigheterna skall lägga tyngdpunkten i denna verksamhet på frågor som har stor betydelse i ett nationellt perspektiv eller som Sverige enligt internationella åtaganden skall följa utvecklingen av.

Underlag om riksintressen m. m.

I 2 § utpekade de centrala förvaltningsmyndigheter som skall lämna uppgifter till länsstyrelserna om områden som bedöms vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken.

De utpekade förvaltningsmyndigheterna skall samråda med Boverket, andra berörda centrala förvaltningsmyndigheter och berörda länsstyrelser. Uppgifterna skall lämnas i skriftlig form.

Länsstyrelsens roll

Länsstyrelserna skall ta de initiativ som behövs för att bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken skall beaktas i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar och i tidiga skeden av planerings- och beslutsprocesserna. Länsstyrelserna skall därvid särskilt verka för att riksintressen tas till vara vid prövning av mål och ärenden enligt de lagar och bestämmelser som anges i 1 kap. 2 § miljöbalken. Av plan- och bygglagen (1987:10) framgår att

⁴⁹⁴ 6 kap. 12 §

länsstyrelsen skall verka för att riksintressen tas till vara även i kommunala planer enligt den lagen.

Länsstyrelsens arbete skall grundas på underlag från de centrala förvaltningsmyndigheter som anges i 2 § denna förordning om sådant finns eller i annat fall på det underlag länsstyrelsen bedömer lämpligt. Vidare skall länsstyrelserna underrätta Boverket och berörda centrala förvaltningsmyndigheter om länsstyrelsen anser att:

- ett ytterligare mark- eller vattenområde bör anges som riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken, eller
- klassificeringen eller avgränsningen i stort av ett område som riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken bör omprövas.

Regionplan och översiktsplan som bedömningsunderlag

Den myndighet, som har att tillämpa bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken i ett ärende, skall i sitt beslut ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt med den för området gällande regionplanen eller kommunala översiktsplanen.

Underrättelse till regeringen i vissa fall

Länsstyrelserna och de centrala förvaltningsmyndigheterna vid uppsikten inom sina verksamhetsområden göra regeringen uppmärksam på om urvalet av områden av riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken behöver regleras närmare.

En anmälan som en statlig myndighet lämnar till regeringen enligt 6 kap. 13 § andra stycket miljöbalken skall innehålla uppgift om vilken samverkan som behövs mellan staten och den eller de berörda kommunerna för att kommunerna i sin planering enligt plan- och bygglagen (1987:10) skall:

- tillgodose ett intresse som rör hushållningen med mark- och vattenområden enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, eller
- skapa förutsättningar för att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken uppfylls.

13.2 De grundläggande hushållningsbestämmelserna

De grundläggande hushållningsbestämmelserna i 3 kap. skall främja väl genomtänkta avvägningar mellan olika önskemål att utnyttja marken vattnet och den fysiska miljö i övrigt.

I 3 kap. miljöbalken beskrivs olika typer av områden. Vissa sådana områden kan vara av riksintresse. I bestämmelserna avseende dessa områdestyper anges vilka allmänna intressen som särskilt skall beaktas vid avvägningar som bör göras för att en god hushållning med mark- och vattenområden skall uppnås. De allmänna intressen som skall komma i förgrunden är sådana som har central betydelse för att trygga en hållbar användning av naturresurserna i vårt land, bevara god natur- och kulturmiljö samt främja ett ändamålsenligt samhällsbyggande.

Syftet med bestämmelserna är att redovisa vilka intressen som har särskild betydelse för samhällsutvecklingen och som därför skall ges ett försteg framför andra intressen när markanvändningsfrågor skall avgöras.

13.2.1 Portalen/inledning

3 kap.1 § är en portalparagraf som anger inriktningen för användningen av mark och vatten. Där sägs att mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till områdets beskaffenhet, läge och föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

Landets mark- och vattenområden bör utnyttjas på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt med hänsyn till olika möjliga användningssätt och utifrån ett längre tidsperspektiv. En avvägning måste göras mellan å ena sidan intresset av att bevara mark- och vattenområden för framtiden och å andra sidan värdet av att ta området i anspråk för olika ändamål. Beslut om ianspråktagande av områden innebär ofta att den tillämpande myndigheten måste göra avvägningar mellan olika, ofta motstående intressen. Vid bedömningen av om en sökt användning för ett område är lämplig bör alltid möjligheten att samtidigt utnyttja området för olika verksamheter undersökas. Utgångspunkten för bedömningen bör vara miljöbalkens övergripande mål i 1 kap 1 § första stycket att främja en hållbar utveckling⁴⁹⁵.

13.2.2 Opåverkade områden

3 kap.2 § avser områden som är i princip opåverkade. I bestämmelsen sägs att stora mark- och vattenområden som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön, skall skyddas så långt det är möjligt mot åtgärder som kan påtagligt påverka områdets karaktär.

Bestämmelsen blir aktuell att tillämpa i ärenden som avser nyetablering av större anläggningar och andra ingrepp av betydande storlek som t.ex. trafikleder, fritidsbebyggelse av större omfattning, industrianläggningar och motsvarande. Det gäller alltså sådana större anläggningar som medför begränsningar i handlingsfriheten för framtiden och som ger upphov till väsentliga störningar eller kan ha en betydande inverkan på landskapsbildningen.

”Så långt möjligt”

I uttrycket ”så långt möjligt”⁴⁹⁶ som används i flera paragrafer i kapitlet, ligger att den avvägning som skall göras mellan det skyddade intresset och motstående intressen skall innefatta hänsynstagande till de praktiska och ekonomiska konsekvenserna av det skydd paragrafen ger. Uttrycket antyder således att det inte alltid är möjligt att ge det aktuella intresset ett fullgott skydd. I första hand är avsikten med uttrycket att ge utrymme i det enskilda fallet för samhällsekonomiska hänsynstaganden, t.ex. med hänsyn till regional-

⁴⁹⁵ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 29-30

⁴⁹⁶ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 30

politiska eller sysselsättningspolitiska intressen. Även konsekvenserna för berörda enskilda intressen skall vägas in.

I uttrycket ”så långt möjligt” ligger dock också att enbart ekonomiska hänsynstaganden *inte* får äventyra de värden som bestämmelsen avser att skydda, annat än om en samlad bedömning i enlighet med 3 kap.1 § visar att detta främjar en från allmän synpunkt god hushållning. Det bör åligga den som söker tillstånd till ett exploateringsföretag att visa detta. (dvs. att det skyddsvärda området inte går att skydda.)

”Påtagligt kan påverka”

Med uttrycket ”påtagligt kan påverka”⁴⁹⁷, vilket också förekommer i flera paragrafer i kapitlet, utesluts bagatellartad påverkan. De åtgärder som åsyftas är således sådana som kan ha en bestående negativ inverkan på det aktuella av paragrafen skyddade intresset eller som tillfälligt kan ha en mycket stor negativ påverkan på intresset.

13.2.3 Ekologiskt känsliga områden

3 kap.3 § handlar om ekologiskt känsliga områden. I bestämmelsen sägs att mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt så långt det är möjligt skall skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön.

De mark- och vattenområden som skall ges ett skydd genom denna bestämmelse är främst områden med instabila produktionsförhållanden och ogynnsamma återväxtförutsättningar. Vidare gäller bestämmelsen områden som inrymmer växt- och djurarter som är utrotningshotade. Därutöver gäller bestämmelsen områden i övrigt som är särskilt ömtåliga och som samtidigt inrymmer särskilda ekologiska värden, t.ex. områden som har betydelse som genbank m.m.

Ett viktigt syfte med bestämmelsen är att slå vakt om den biologiska mångfalden i naturen genom skydd av arter vilkas existens är hotade.

Innebörden i begreppet ”så långt möjligt” är densamma som diskuterats i avsnitt 13.2.2 ovan.

13.2.4 Jord- och skogsbruk

3 kap.4 § handlar om områden för jord- och skogsbruk och inledningsvis betonas att jord- och skogsbruk är av nationell betydelse.

I paragrafens andra stycke sägs att brukningsvärd jordbruksmark endast får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen. En annan förutsättning för att få ta i anspråk sådan mark är att behovet av mark inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk

Brukningsvärd jordbruksmark får således som huvudregel inte tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar. Det är endast väsentliga samhällsintressen som kan motivera avsteg från bestämmelsen.

⁴⁹⁷ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 30

I paragrafens tredje stycke sägs att skogsmark som har betydelse för skogsnäringen så långt möjligt skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra ett rationellt skogsbruk.

Bestämmelserna tar inte sikte på själva näringarna jord- och skogsbruk utan på de naturresurser som tas i anspråk av dessa näringar.

Innebörden i begreppen ”så långt möjligt” och ”påtagligt” är samma som diskuterats i avsnitt 13.2.2 ovan.

13.2.5 Rennäring, yrkesfiske och vattenbruk

3 kap.5 § handlar om områden som har betydelse för rennäringen, yrkesfisket eller för vattenbruk. I första stycket sägs att sådana områden så långt möjligt skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande.

Andra stycket i paragrafen gäller för sådana områden som är av *riksintresse* för rennäringen eller yrkesfisket. Om området är av riksintresse har det ett starkare skydd. I så fall skall området skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande. Är området av riksintresse skall det alltså inte göras någon avvägning utifrån om det är möjligt från praktiska eller ekonomiska konsekvenser.

När det gäller områden som har betydelse för rennäringen så är det fråga om områden från Treriksörset i norr till Idre socken i Dalarnas län i söder.

När det gäller fiskenäringen kan åtskilliga vattenområden och vattendrag ha betydelse. För att förstå fiskets speciella planeringsförutsättningar måste man känna till de komplicerade biologiska system som reglerar arternas utbredning i ett vattenområde. Påverkan på en fiskart kan många gånger ge konsekvenser för andra fiskslag. Begreppet yrkesfiskare bör i detta sammanhang inte ges en alltför snäv innebörd⁴⁹⁸. Det bör förutom heltidssysselsatta yrkesfiskare också omfatta andra för vilkas försörjning fisket har väsentlig betydelse.

Med vattenbruk avses biologisk produktion i vattenområden i form av odling av musslor och fisk.

Innebörden i begreppen ”så långt möjligt” och ”påtagligt” är samma som diskuterats i avsnitt 13.2.2 ovan.

13.2.6 Områden som är av intresse för natur och kultur

3 kap.6 § handlar om områden och fysisk miljö i övrigt som är av betydelse från naturvårds- eller kulturvårdssynpunkt.

I paragrafens första stycke sägs att mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet så långt möjligt skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Vidare sägs att behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter särskilt skall beaktas.

I paragrafens andra stycke sägs att områden som är av *riksintresse* för naturvärden, kulturmiljövården eller friluftslivet skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

⁴⁹⁸ prop. 1997/98:45 del 2 sid. 32

Med ”fysisk miljö i övrigt” menas sådant som människan har skapat såsom byggnader, vägar och liknande och således också en stor del av det som hör till kulturmiljön.

De åtgärder som enligt bestämmelsen bör undvikas är de som påtagligt skulle skada värden i sådan natur- och kulturmiljö som har betydelse från allmän synpunkt och som inte kan återskapas eller ersättas om den en gång har förstörts.

Inom ett område av betydelse från naturvårdssynpunkt kan bevarandevärdet ligga i t.ex. ett rikt fågelliv, en ovanlig flora eller en kombination av egenskaper som gör området värdefullt för förståelsen av naturen.

Bevarandevärdet hos ett område av intresse för friluftslivet kan hänga samman med goda möjligheter till bad, fritt strövande i obebyggda områden, goda förutsättningar för fritidsfiske, båtliv och camping, goda förutsättningar för vintersport och liknande.

Hos områden av betydelse för kulturmiljövården ligger bevarandevärdet ofta i äldre värdefull bebyggelse eller i karaktären hos ett odlingslandskap med dess kombination av bruksformer inom jord- och skogsbruket, bebyggelsens struktur, fornminnen och andra lämningar av äldre bosättningar.

Ofta är bevarandevärdena gemensamma för naturvården, kulturmiljövården och friluftslivet.

Att behovet av grönområden i tätorter och närheten av tätorter skall särskilt beaktas innebär att bestämmelsen även omfattar s.k. gröna bälten och gröna kilar kring och i bebyggelsekoncentrationer.

Innebörden i begreppen ”så långt möjligt” och ”påtagligt” är samma som diskuterats i avsnitt 13.2.2 ovan.

Enligt paragrafens andra stycke skall områden som är av riksintresse för naturvården, kulturmiljövården eller friluftslivet skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Ett område kan vara av riksintresse för naturvården därför att det särskilt väl belyser viktiga skeden av natur- och kulturlandskapets utveckling eller är ostört och inrymmer en stor mångfald av naturtyper och biotoper. Ett område kan vara av särskilt intresse också därför att det hyser unika och hotade eller sårbara naturtyper, biotoper eller arter. Bestämmelsen är vidare avsedd att skydda sådana kulturmiljöer som dokumenterar olika utvecklingsperioder i vårt lands historia. När det gäller områden som är av riksintresse för friluftslivet spelar förutsättningarna för naturupplevelser och friluftsverksamhet samt tillgängligheten för allmänheten en stor roll.

Vad som kan vara av riksintresse för naturvård och friluftsliv anges i Naturvårdsverkets rapporter 3771 och 4037.

13.2.7 Områden som innehåller värdefulla ämnen

3 kap. 7 § handlar om områden där det förekommer värdefulla ämnen eller material. Enligt paragrafens första stycke skall sådana områden så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utvinningen av ämnena eller materialen.

Enligt paragrafens andra stycke skall områden som innehåller fyndigheter av ämnen eller material som är av *riksintresse* skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

De ämnen och material som avses är sådana råvaruförekomster som finns i marken eller under sjö- eller havsbotten, dvs. i huvudsak mineralråvaror. Växande skog omfattas således inte.

Det är inte heller sådana ämnen och material som finns i stora mängder och är vanligt förekommande i naturen behöver något särskilt skydd enligt paragrafen. Syftet med bestämmelsen är att ge möjlighet till framtida utvinning av sådana ämnen och material som bedöms som värdefulla från samhällsekonomiska utgångspunkter. För att markera detta har i bestämmelsen föreskrivits att det skall vara fråga om värdefulla ämnen och material.

Utvinning av dessa ämnen är inte alltid omedelbart aktuell. Bestämmelsens utformning medför att de områden som omfattas, i avvaktan på utvinning, kan användas för annat ändamål om det inte hindrar eller påtagligt försvårar en framtida utvinning. Bestämmelsen innebär dock inte något absolut skydd för de ifrågavarande områdena. I den mån ett sådant område behöver användas för andra angelägna ändamål, måste en avvägning göras mellan de olika markanvändningskraven. Detta har markerats genom uttrycket ”så långt möjligt”.

Innebörden i begreppen ”så långt möjligt” och ”påtagligt” är samma som diskuterats i avsnitt 13.2.2 ovan.

I paragrafens andra stycke finns en bestämmelse som tar sikte på när områden där det förekommer värdefulla ämnen och material är av riksintresse. Härmed avses främst fyndigheter av sådana ämnen eller material som är eller bedöms kunna bli av stor betydelse för landets försörjningsberedskap. Inom sådana områden med särskilt värdefulla resurser får kommunerna och de statliga myndigheterna inte planera för eller lämna tillstånd till verksamheter som kan förhindra eller påtagligt försvåra ett utnyttjande.

13.2.8 Områden som är särskilt lämpliga för anläggningar

3 kap. 8 § handlar om mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för olika slag av anläggningar. Det rör sig här om anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering. Sådana områden skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar.

Enligt paragrafens andra stycket skall områden som är av *riksintresse* för sådana anläggningar som räknas upp i första stycket skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna

Det är här fråga om anläggningar som behövs för vissa viktiga och nödvändiga funktioner i samhället. Det handlar om att slå vakt om sådana lägesbundna naturresurser som är mindre vanligt förekommande och som därför gör vissa mark- och vattenområden särskilt lämpade för sådana anläggningar. Det kan gälla fysiska resurser som kan ha särskild betydelse för möjligheterna att lokalisera en viss industri, t.ex. förutsättningarna för att anlägga en djuphamn.

När det gäller kommunikationer kan det t.ex. vara fråga om strategiskt viktiga passager förbi terränghinder av olika slag som kan ha stor betydelse för kommunikationernas funktion.

13.2.9 Områden av betydelse för totalförsvaret

3 kap.9 § handlar om mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret. Sådana områden skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen.

Områden som är av *riksintresse* på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

13.2.10 Företräde vid oförenliga ändamål

3 kap.10 § handlar hur man skall hantera den situationen då ett område som avses i 5-8 §§ är av riksintresse för flera och oförenliga ändamål. I så fall skall företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller del av detta för en anläggning för totalförsvaret skall försvarsintresset ges företräde.

Beslut med stöd av första stycket får inte strida mot bestämmelserna i 4 kap.

13.3 Särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden i landet

13.3.1 Inledning

I 4 kap. miljöbalken finns hushållningsbestämmelser för vissa särskilt utpekade geografiska områden. Dessa utpekade områden har direkt i lagtexten angivits som riksintresse.

Enligt 4 kap.1 § är de områden som anges i 4 kap. 2-8 §§, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet av riksintresse. Som huvudregel får exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön komma till stånd i dessa områden endast om det inte möter något hinder enligt 2-78 §§ och om det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden.

Bestämmelserna i 4 kap.1 § första stycket och 4 kap. 2-6 §§ utgör emellertid inte hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet eller för utförandet av anläggningar som behövs för totalförsvaret. Om det finns särskilda skäl utgör bestämmelserna inte heller hinder för anläggningar för utvinning av sådana fyndigheter av ämnen eller material som avses i 3 kap. 7 § andra stycket.

Med utveckling av befintliga tätorter avses förändringar av bebyggelse och anläggningar som behövs med hänsyn till en normal befolkningsutveckling, förändringar i bostadsstandarden, behovet av trafikleder, grönområden, service, sysselsättning etc.

Med utveckling av det lokala näringslivet menas här en tillväxt i befintliga näringsgrenar eller tillkomst av nya verksamheter i en omfattning som innebär att det finns tillräckliga sysselsättningstillfällen för befolkningen. Vid de bedömningar som görs när bestämmelsen tillämpas bör man också beakta den befintliga näringslivsstrukturen, tätortsstorleken etc.

Beträffande anläggningar som behövs för totalförsvaret avses här nödvändiga anläggningar för vårt lands gränsförsvaret samt annan försvarsverksamhet där alternativ lokalisering inte kan väljas.

Det bör påpekas att de här nämnda undantagen endast gäller de riksintressen som regleras i 4 kap. 2-6 §§. Bestämmelsen i 4 kap. 7 § om nationalstadsparken omfattas således inte av dessa undantag. Nationalstadsparken har alltså av riksdagen givits ett starkare skydd mot exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön än vad som gäller för de övriga i 4 kap. angivna riksintressena. Detsamma gäller bestämmelsen i 4 kap. 8 § som rör naturområden som avses i 7 kap. 27 § och 28 a §.

13.3.2 Riksintressen för turism och friluftsliv

4 kap.2 § handlar om turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen. I paragrafen anges de geografiska områden inom vilka dessa intressen särskilt skall beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön. Områdena som räknas upp i paragrafen är bl.a. olika kustområden och skärgårdar, vissa öar och sjöar samt vissa skogs- och fjällområden.

13.3.3 Restriktioner för större anläggningar m.m. inom vissa kustområden

4 kap. 3 § handlar om restriktioner för större anläggningar inom vissa kustområden. Inom kustområdena och skärgårdarna i Bohuslän från gränsen mot Norge till Brofjorden, i Småland och Östergötland från Simpevarp till Arkösund och i Ångermanland från Storfjärden vid Ångermanälvens mynning till Skagsudde samt på Öland får anläggningar som avses i 17 kap. 1 § 1-11 och 17 överhuvudtaget inte komma till stånd. De anläggningar som avses är vissa av de anläggningar som enligt 17 kap. skall tillåtlighetsprövas av regeringen.

13.3.4 Restriktioner för fritidsbebyggelse och anläggningar inom vissa kustområden

4 kap.4 § första stycket handlar om restriktioner för fritidsbebyggelse inom vissa kustområden och skärgårdar.

De kustområden och skärgårdar som avses här är de går från Brofjorden till Simpevarp och från Arkösund till Forsmark, Gotlands kust, på Östergarn och Storsudret på Gotland samt på Fårö. Inom dessa områden får fritidsbebyggelse komma till stånd endast i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse. Om det finns särskilda skäl får dock annan fritidsbebyggelse komma tillstånd, företrädesvis sådan som tillgodoser det rörliga friluftslivets behov eller avser enkla fritidshus i närheten av de stora tätortsregionerna.

4 kap. 4 § andra stycket handlar om restriktioner för vissa större anläggningar. I områden från Brofjorden till Simpevarp och från Arkösund till Forsmark, utmed Gotlands kust, på Östergarn och Storsudret på Gotland samt på Fårö får anläggningar som avses i 17 kap. 1 § 1-7 och 10-11 komma till stånd endast på platser där det redan finns anläggningar som skall tillåtlighetsprövas av regeringen. De anläggningar som avses här är vissa av de anläggningar som enligt 17 kap. skall tillåtlighetsprövas av regeringen.

13.3.5 Restriktioner för bebyggelse och anläggningar inom vissa fjällområden

4 kap.5 § handlar om restriktioner för bebyggelse inom vissa fjällområden. Inom de fjällområden som räknas i paragrafen får bebyggelse och anläggningar komma till stånd endast om det behövs för rennäringen, den bofasta befolkningen, den vetenskapliga forskningen eller det rörliga friluftslivet. Andra åtgärder inom områdena får vidtas endast om det kan ske utan att områdenas karaktär påverkas.

Bestämmelsen innebär att mark- och vattenresurserna inom de obrutna fjällområdena skall användas på ett sådant sätt att områdenas karaktär bevaras. Det grundläggande i avgränsningen av de obrutna fjällområdena är att områdena i princip saknar vägar och järnvägar. För att bevara orördheten bör huvudprincipen vara att nya vägar och järnvägar inte får anläggas. Inte heller vattenkraftsutbyggnad kan tillåtas om områdenas obrutna karaktär inte kan bevaras.

Bebyggelse får endast komma ifråga för de ändamål som anges i paragrafen dvs. om det behövs för rennäringen, den bofasta befolkningen, den vetenskapliga forskningen eller det rörliga friluftslivet. Undantag som således kan bli aktuella är exempelvis vägar som behövs för enstaka fastigheter eller för rennäringen.

13.3.6 Förbud mot vattenkraftverk i vissa älvar

4 kap. 6 § handlar om skydd mot utbyggnad av vissa i bestämmelsen utpekade älvar. Bestämmelserna innebär att vattenkraftverk samt vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål inte får utföras i de älvar med tillhörande käll- och biflöden eller utmed de älvsträckor som räknas upp i paragrafen. Detta gäller dock inte vattenverksamhet som förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan.

13.3.7 Nationalstadsparker

4 kap. 7 § handlar om nationalstadsparker. Det område som av riksdagen hitintills har pekats ut som nationalstadspark är Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården inom Solna stad och Stockholm stad.

I paragrafens andra stycke anges det skydd som skall gälla för nationalstadsparker. Inom en nationalstadspark får ny bebyggelse och nya anläggningar komma till stånd och andra åtgärder vidtas endast om det kan ske utan intrång i parklandskap eller naturmiljö. En viktig förutsättning är också att det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt inte skadas.

Bestämmelsen innebär att ny mark som inte omfattas av tidigare exploateringar inte får tas i anspråk för bebyggelse och nya anläggningar. Bestämmelsen utgör däremot inte något hinder mot pågående markanvändning i sådana delar av en nationalstadspark som redan är tagna i anspråk för bebyggelse eller anläggningar.

Bestämmelsen innebär en skärpning av bestämmelsen i 1 § beträffande skyddet av det historiska landskapets natur- och kulturvärden genom att skaderekvisitet ändrats från ”påtagligt skada” till enbart ”skada”. Med skada avses här en negativ inverkan av någon betydelse för de angivna värdena.

13.3.8 Särskilda skyddade områden

4 kap.8 § handlar om naturområden som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 och som omfattar verksamheter eller åtgärder som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a §. Användning av mark och vatten som kan påverka ett sådant naturområde får komma tillstånd endast om tillstånd har lämnats.

14 Miljökvalitetsnormer

14.1 Vad som menas med miljökvalitetsnormer

Bestämmelser om miljökvalitetsnormer finns i 5 kap. miljöbalken. Miljökvalitetsnormer skall fastställas genom föreskrifter som utfärdas av regeringen. Sådana föreskrifter skall meddelas i de fall det finns skäl att ange lägsta godtagbara miljökvalitet. Om skälet till att meddela föreskrifter om miljökvalitetsnormer är att införliva ett EG-direktiv, får regeringen överlåta detta till en förvaltningsmyndighet.

Miljökvalitetsnormer kan avse den miljömässiga kvaliteten hos alla slag av recipienter såsom mark, vatten, luft och miljön i övrigt. Sådana normer skall avse ett visst geografiskt område. Detta område kan t.ex. omfatta en eller flera sjöar eller andra vattendrag. Området kan avse en del av en kommun eller hela kommunen. Det kan omfatta flera kommuner, ett eller flera län eller hela landet. Normerna kan även omfatta vissa typer av områden.

Godtagbar miljökvalitet skall fastställas enbart utifrån kunskaper om vad människan och naturen tål utan hänsyn till tekniska och ekonomiska förhållanden. Sådana förhållanden kan emellertid ha betydelse för vilka åtgärder som bör vidtas med anledning av meddelade föreskrifter om miljökvalitetsnormer.

Föreskrifter om miljökvalitetsnormer kan utfärdas både för att komma till rätta med rådande miljöproblem och för att förebygga att nya problem uppkommer i framtiden. Utgångspunkten för föreskrifterna bör vara det miljötillstånd som eftersträvas och som har ställts upp t.ex. av riksdagen eller inom EU. Miljökvalitetsnormer bör t.ex. kunna bli ett instrument för att uppnå de av riksdagen antagna nationella miljömålen.

14.2 Hur en miljökvalitetsnorm skall vara formulerad

Miljökvalitetsnormer skall ange de föroreningsnivåer eller störningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse. Normerna skall också ange de föroreningsnivåer eller störningsnivåer som miljön eller naturen kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter.

En miljökvalitetsnorm skall grunda sig på vetenskapliga kriterier och vara effektrelaterade. Föroreningsnivåer eller störningsnivåer kan vara angivna som gränsvärden eller tröskelvärden.

En föreskrift om miljökvalitetsnormer skall vara formulerad så att förorenings- och störningsnivåerna inte får överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt .

Normerna skall ange:

- högsta eller lägsta förekomst i mark, yt- och grundvatten, luft eller miljön i övrigt av kemiska produkter eller biotekniska organismer,
- högsta nivå för buller, skakning, ljus, strålning eller annan sådan störning, eller

- högsta eller lägsta nivå eller värde för vattenstånd eller flöde i vattensystem, vattendrag, grundvatten eller delar av dem.

En miljökvalitetsnorm enligt punkt 1 kan exempelvis gälla halten av vissa tungmetaller såsom bly, kadmium eller kvicksilver. Normen kan också gälla halten av svavel- och kvävedioxid, syrehalten eller pH-värdet. En norm som avses i punkt 2 kan t.ex. gälla högsta godtagbara nivå av strålning från radon. Avsikten med sådana kvalitetsnormer som anges i punkt 3 är i första hand att skydda naturmiljön från skador till följd av ytvattentäcker för bevattning.

En miljökvalitetsnorm kan också ange högsta eller lägsta förekomst i yt- och grundvatten av organismer som kan tjäna till ledning för bedömning av tillståndet i miljön.

Ett beslut om föreskrifter avseende miljökvalitetsnormer skall vid behov omprövas.

Det är viktigt att betona att en miljökvalitetsnorm inte ger någon rätt att förorena eller störa upp eller ner till den angivna normen, utan enbart innebär ett förbud mot att förorena eller störa utöver normen.

14.3 Hur miljökvalitetsnormer skall uppfyllas

Myndigheter och kommuner skall säkerställa att de miljökvalitetsnormer som meddelats uppfylls⁴⁹⁹ när de:

- prövar tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden,
- utövar tillsyn, eller
- meddelar föreskrifter.

Med myndigheter avses här bl.a. prövningsmyndigheterna dvs. miljödomstolarna och länsstyrelserna.

Kommuner och myndigheter skall säkerställa att miljökvalitetsnormer uppfylls även vid planering och planläggning. Det innebär att planering och planläggning skall göras på ett sådant sätt att möjligheterna att uppfylla normerna underlättas. Med planering och planläggning avses här detsamma som i plan- och bygglagen. I översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser bör framgå hur miljökvalitetsnormer skall kunna uppfyllas.

Bestämmelserna i 5 kap.3 § innebär bl.a. att en tillsynsmyndighet inte bara kan utan även skall agera när det genom mätningar eller på annat sätt visar sig att en miljökvalitetsnorm har överträtts eller kan komma att överträdas. Tillsynsmyndigheten kan då förelägga en verksamhetsutövare att vidta åtgärder i syfte att se till att normen uppfylls⁵⁰⁰.

Miljöbalkens mål och allmänna hänsynsregler skall då ligga till grund för de krav på skyddsåtgärder och försiktighetsmått som då blir aktuella. Därvid visar miljökvalitetsnormerna vilken miljö kvalitet som behöver uppnås vid tillämpningen av hänsynsreglerna.

⁴⁹⁹ 5 kap. 3 §

⁵⁰⁰ 26 kap. 9 §

Observera att den skälighetsavvägning som skall göras⁵⁰¹ inte får medföra att en miljökvalitetsnorm åsidosätts.

Ett tillstånd hindrar dock inte en tillsynsmyndighet från att omedelbart meddela sådana brådskande förelägganden som är nödvändiga för att undvika ohälsa eller att allvarlig skada på miljön uppkommer vilket framgår av 26 kap. 9 § fjärde stycket.

Vidare bör nämnas att det sannolikt inte endast är fråga om en verksamhetsutövare som medför överträdelsen utan flera och kanske helt olika slag av verksamheter och andra utsläppskällor. Det är i dessa fall som reglerna om åtgärdsprogram kan komma att tillämpas.

Miljödomstolen eller länsstyrelsen, skall vid sin prövning beakta och i bedömningen väga in sådana omständigheter som kan komma att medföra att en gällande miljökvalitetsnorm kan komma att överträdas. Detta gäller också i de fall då miljökvalitetsnormer som vid prövningstillfället ännu inte trätt i kraft framdeles bedöms kunna komma att överträdas på grund av den verksamhet som är föremål för prövning.

14.4 Särskild hänsynsregel om miljökvalitetsnormer

Det finns en särskild hänsynsregel⁵⁰² som säger att all verksamhet skall bedrivas på ett sådant sätt att miljökvalitetsnormer inte överträds. Detta gäller oavsett om verksamheten är befintlig eller nytillkommande. Det har heller ingen betydelse om verksamheten är tillståndspliktig eller inte.

Vidare erinras om bestämmelserna i 16 kap. 5 § som säger att ett tillstånd inte får meddelas för en verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds samt om bestämmelserna i 24 kap. 5 § punkt 2 som säger att tillstånd eller villkor för en verksamhet får omprövas om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en norm överträds.

14.5 Generella föreskrifter

Miljökvalitetsnormerna kan också ligga till grund för generella föreskrifter. När generella föreskrifter skall meddelas kan det vara lämpligt att förklara det berörda området som miljöskyddsområde. Sådana områden regleras i 7 kap. 19 och 20 §§.

Om en norm överträds i ett område där det är en allvarlig föroreningssituation finns möjligheter för regeringen att förbjuda utsläpp enligt 9 kap. 4 §. Sådana förbud utgör omprövningsgrund enligt 24 kap. 5 § punkt 9.

Inom ramen för de försiktighetsmått som kan åläggas varje enskild verksamhetsutövare bör strävan vara att fördela bördorna så att de mest kostnadseffektiva lösningarna uppnås. Skulle det visa sig att en miljökvalitetsnorm får orimliga konsekvenser i ett enskilt ärende får åtgärdsprogrammet (se 14.7 nedan) anpassas efter den nya situationen.

⁵⁰¹ 2 kap. 7 §

⁵⁰² 5 kap. 4 §

14.6 Omprövning avseende flera verksamheter

Det bör vara möjligt och även lämpligt att ompröva tillståndsvillkoren för flera verksamheter i ett sammanhang genom gruppövning. Genom en sådan gruppövning kan fördelningen av de utökade kraven göras rättvis mellan dem som skall genomföra minskningen av utsläpp så att normen uppfylls. Gruppövning är i första hand lämpligt om de samlade utsläppen av ett ämne inom ett område behöver minskas, men det saknar betydelse från miljösynpunkt var utsläppsminskningen sker.

14.7 Åtgärdsprogram

Ett åtgärdsprogram skall upprättas, om det behövs för att en miljökvalitetsnorm skall uppfyllas eller om kravet på det följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen⁵⁰³. Regeringen skall i sådana fall när den utfärdar föreskrifter om miljökvalitetsnormer eller när behov uppkommer fatta beslut om ett sådant åtgärdsprogram eller besluta att en eller flera myndigheter eller kommuner skall upprätta sådana åtgärdsprogram. Regeringen får överlåta till en myndighet att besluta om åtgärdsprogram som följer av rättsakt från EU.

Ett åtgärdsprogram får omfatta alla typer av verksamhet som påverkar de föreningsnivåer eller störningsnivåer som miljökvalitetsnormer avser. Detta gäller oavsett om verksamheten är tillståndspliktig eller inte⁵⁰⁴.

I ett åtgärdsprogram skall anges den miljökvalitetsnorm som skall uppfyllas samt i vilket område den har överträtts och för vilket område åtgärdsprogrammet gäller. Vidare skall anges vilka åtgärder som skall vidtas för att normen skall vara uppfylld inom angiven tid.

Ett åtgärdsprogram skall omprövas vid behov av den myndighet som har beslutat om programmet. Detta bör dock alltid göras minst vart femte år, om behov inte har visat sig finnas tidigare.

När en myndighet eller en kommun har upprättat ett åtgärdsprogram bör den informera de som berörs av detta på lämpligt sätt. Det kan exempelvis göras genom annonsering i lokal- eller rikspress beroende på vilket område programmet omfattar.

14.8 Mätning och kontroll

När regeringen utfärdar föreskrifter om miljökvalitetsnormer skall den även besluta vilka som är skyldiga att utföra de mätningar som behövs för att kontrollera att en miljökvalitetsnorm uppfylls⁵⁰⁵. Denna tillsynsuppgift kan exempelvis åläggas den nationella och regionala miljöövervakningen. Måtskyldigheten kan även åläggas en kommun.

⁵⁰³ 5 kap. 5 § första stycket

⁵⁰⁴ 5 kap. 6 § och prop. 1997/98:45 del 2 sid. 50-51

⁵⁰⁵ 5 kap. 9 § första stycket

14.9 Nationella miljömål och miljö kvalitetsnormer

Miljö kvalitetsnormer utpekas som ett instrument för att realisera miljömålen. Sådana normer förväntas dock endast fastläggas i vissa fall där det finns nationella miljömål. Det kan finnas andra styrmedel som är bättre lämpade för att nå målet. Enligt vad som sägs kan det också antas att miljö kvalitetsnormerna kommer att innebära en högre grad av precisering i beskrivningen av miljö kvaliteten än de nationella miljömålen och att de ofta kommer att begränsas geografiskt till att avse vissa områden.

För närvarande finns två förordningar som rör miljö kvalitetsnormer⁵⁰⁶. En om utomhusluft och en om fisk och musselvatten.

⁵⁰⁶ Förordning (2001:527) om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft respektive förordning (2001:554) om miljö kvalitetsnormer för fisk- och musselvatten

15 Avgifter, kostnader m.m.

15.1 Miljödomstolen

15.1.1 Avgift för provning

Kostnaden för miljödomstolens arbete med tillståndsprövning som avses i 9 kap. miljöbalken skall betalas enligt förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken. Avgift skall betalas av den som bedriver tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet och av den som har tillstånd efter frivillig provning eller efter provning som skett efter föreläggande om att ansöka om tillstånd⁵⁰⁷.

Avgift betalas inte för handläggning som föranleds av att ett beslut överklagas⁵⁰⁸.

Även i de fall då provningen sker hos miljödomstolen skall avgiften betalas efter beslut av länsstyrelsen med de belopp som anges i bilagan till förordningen.

15.1.2 Kostnader för kungörelser m.m.

I ansökningsmål är sökanden skyldig att ersätta miljödomstolens kostnader⁵⁰⁹ för:

- kungörelser,
- aktförvarare
- skakkunniga som tillkallats av domstolen, och
- lokaler för sammanträden.

På begäran av domstolen skall sökanden betala ersättningen i förskott.

15.2 Länsstyrelsen

15.2.1 Avgift för provning

Kostnaden för länsstyrelsens och miljöprovningsdelegationens arbete med tillståndsprövning⁵¹⁰ enligt miljöbalken skall betalas enligt förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken. Avgift skall betalas av den som bedriver tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet och av den som har tillstånd efter frivillig provning eller efter provning som skett efter föreläggande om att ansöka om tillstånd.

Avgift betalas inte för handläggning som föranleds av att ett beslut överklagas.

⁵⁰⁷ 1 kap.1 § och 2 kap. 1 § förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken

⁵⁰⁸ 2 kap. 2 § förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken

⁵⁰⁹ 25 kap. 8 §

⁵¹⁰ 1 kap.1 § och 2 kap. 1 § förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken

15.2.2 Länsstyrelsens hantering av frågor om avgifter

Avgiften skall betalas efter beslut av länsstyrelsen med de belopp som anges i bilagan till förordningen⁵¹¹.

Har verksamheten tillståndsprövats, skall avgiften bestämmas med utgångspunkt i vad som föreskrivits i tillståndsbeslut om tillåten produktionsvolym eller motsvarande⁵¹².

Om en fabrik eller annan inrättning omfattar flera verksamheter som anges i bilagan, skall avgiften betalas med det högsta belopp som anges för någon av verksamheterna med tillägg av 25 procent av summan av de belopp som anges för de övriga verksamheterna⁵¹³.

Avgiften skall betalas från och med det kalenderår som följer efter det att beslut om tillstånd till verksamheten har meddelats. Om verksamheten bedrivs utan tillstånd skall avgiften betalas från och med det år som följer efter det att verksamheten påbörjades⁵¹⁴.

15.2.3 Kostnader för kungörelser m.m.

I ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet är sökanden skyldig att ersätta länsstyrelsens och miljöprövningsdelegationens kostnader⁵¹⁵ för:

- sakkunniga som har tillkallats av delegationen,
- lokaler för sammanträden, och
- kungörelser i ärendet.

Sökanden är också skyldig att ersätta länsstyrelsens kostnader för kungörelser i ärenden om MKB⁵¹⁶.

⁵¹¹ 2 kap. 2 § första stycket förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

⁵¹² 2 kap. 2 § andra stycket förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

⁵¹³ 2 kap. 3 § andra stycket förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

⁵¹⁴ 2 kap. 5 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

⁵¹⁵ 8 kap. 1 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

⁵¹⁶ 6 kap. 8 §

Tillståndsprövning och anmälan avseende miljöfarlig verksamhet

Denna handbok handlar om tillståndsprövning och anmälan när det gäller miljöfarlig verksamhet. Den beskriver prövningsprocessen och anmälningsförfarandet och tar upp frågor som rör tillstånds- och anmälningsplikt, MKB, vad en ansökan respektive anmälan skall innehålla samt hur förfarandet vid miljödomstolen, länsstyrelsen och kommunal nämnd går till.

Handboken är till för dig som arbetar med frågor som rör tillstånd och anmälan. Den är upplagd så att de olika momenten i prövnings- och anmälningsprocessen diskuteras i samma ordning som ett mål eller ärende framskrider. Den innehåller också en diskussion om mål, hänsynsregler samt hushållningsbestämmelserna.

ISBN 91-620-0127-2.pdf

ISSN 1650-2361

NATURVÅRDSVERKET