



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Malin Eriksson

**Transporter till och från
tillståndspliktig miljöfarlig
verksamhet**

Är det möjligt att ställa villkor för transporterna?

Examensarbete
20 poäng

Annika Nilsson

Miljö rätt

Vårterminen 2003

Innehåll

1	INLEDNING	4
1.1	Bakgrund	4
1.2	Syfte och frågeställningar	6
1.3	Metod	6
1.4	Avgränsningar	7
1.5	Teori	7
1.6	Forskningsläge	7
1.7	Disposition	8
2	MILJÖBALKEN OCH TRANSPORTER	9
2.1	Miljöbalkens mål och de transportpolitiska målen	9
2.2	Miljöfarlig verksamhet och transporter	11
2.2.1	Lagrum och förarbeten	11
2.2.2	Sammanställning av praxis	12
2.3	Tillståndprövning av miljöfarlig verksamhet	13
2.4	Miljökonsekvensbeskrivningar	13
2.4.1	Lagrum och förarbeten	14
2.5	Följdföretag	15
2.5.1	Lagrum och förarbeten	15
2.5.2	Sammanställning av praxis	15
2.5.3	Kommentarer	17
2.6	De allmänna hänsynsreglerna och transporter	17
2.6.1	Kunskapskravet	18
2.6.1.1	Kommentarer	18
2.6.2	2 kap. 3 § MB	19
2.6.2.1	Försiktighetsprincipen	19
2.6.2.2	Bästa möjliga teknik	19
2.6.2.3	Sammanställning av praxis	21
2.6.2.4	Kommentarer	22
2.6.3	Lokaliseringsregeln	23
2.6.3.1	Omlokalisering	24
2.6.3.2	Praxis	24
2.6.3.3	Sammanställning av praxis	25
2.6.3.4	Kommentarer	26
2.6.4	Hushållningsprincipen	26
2.6.4.1	Kommentarer	27
2.6.5	Skälighetsregeln	28
2.6.5.1	Kommentarer	29

2.6.6	Stoppregeln	29
2.6.7	Sammanställning av praxis	30
2.7	Prövotidsförfarande	31
2.7.1	Lagrum och förarbeten	31
2.7.2	Praxis	31
2.7.3	Sammanställning av praxis	32
2.8	Villkor vid tillståndsprovning	33
2.8.1	Lagrum och förarbeten	33
2.8.2	Sammanställning av praxis - historik	34
2.8.3	Miljöcertifiering och miljötankande	36
2.8.3.1	Praxis	36
2.8.3.2	Sammanställning av praxis	37
2.8.4	Rådighet över transporter	37
2.8.4.1	Praxis	37
2.8.4.2	Sammanställning av praxis	38
2.8.4.3	Kommentarer	38
2.8.5	Formulering av villkor	39
2.8.5.1	Praxis	39
2.8.5.2	Sammanställning av praxis	40
2.8.5.3	Kommentarer	40
2.8.6	Externa transporter	41
2.8.6.1	Praxis	41
2.8.6.2	Sammanställning av praxis	42
2.8.7	Miljöplan för transporter	44
2.8.7.1	Praxis	44
2.8.7.2	Sammanställning av praxis	45
2.8.8	Kommentarer	46
3	DISKUSSION	48
3.1	Lösningar på transportproblematiken	48
3.2	MKB och transporter	48
3.3	Bedömningen av transporternas miljöpåverkan	51
3.4	Vad är rimligt/skäligt?	52
4	SLUTSATSER	54
5	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	63
5.1	Offentligt tryck	63
5.1.1	Författningar	63
5.1.2	Propositioner	63
5.1.3	Internationell lagstiftning	64
5.2	Tryckta källor	64
5.2.1	Litteratur	64
5.2.2	Rapport/råd/handbok	65
5.2.3	Tidskrifter	66
6	RÄTTSFALL	67

6.1 Miljööverdomstolen	67
6.2 Miljödomstolen	68
6.3 Koncessionsnämndsbeslut	69
6.4 Länsstyrelsens beslut	70
6.5 EG-domstolen	70

Sammanfattning

Transportsektorn är en bidragande orsak till de miljöproblem som finns i dagen samhälle. Brukandet av transporter ökar snabbt i takt med samhällets utveckling. Syftet med uppsatsen är att klargöra huruvida det är möjligt att ställa villkor för transporter som körs till och från tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet.

Slutsatserna har fattats efter en analys av den gällande lagtexten som gäller på området, förarbeten och en genomgång av praxis.

Transporter till och från tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet skall ses som en del av den tillståndspliktiga verksamheten och hänsyn skall tas till transportererna vid tillståndsprövningen. Miljödomstolarna har valt att se transportererna som följdföretag enligt 16 kap. 7 § MB och därmed omfattas endast de transporter som vid en rimlig avgränsning har ett omedelbart samband verksamheten. För att villkor skall kunna ställas för transportererna krävs att verksamhetsutövaren har faktisk och rättslig möjlighet att råda över transportererna. Villkoren som ställs för transporter skall vara entydiga, klara och det måste vara möjligt att kontrollera om villkoren efterlevs av verksamhetsutövaren.

När det gäller de interna transportererna har miljödomstolarna varit eniga om att dessa skall ses som en del av den miljöfarliga verksamheten och att det är möjligt att ställa slutliga villkor för hur dessa skall utföras. När det gäller de externa transportererna har miljödomstolarna valt att kräva ytterligare utredning i frågan enligt 22 kap. 27 § MB. Slutliga villkor ställs för externa transporter omfattar endast att verksamhetsutövaren skall upprätta en miljöplan för hur transportererna skall utföras och rättsläget är enligt min bedömning fortfarande oklart.

Förord

Det har tagit mycket längre tid att färdigställa detta examensarbete än jag någonsin kunnat tänka mig. Nu är det äntligen klart och jag hoppas att det skall kunna leda till någon klarhet i vad som gäller för transporter till och från miljöfarlig verksamhet. Staffan Westerlund har varit ett stöd i författandet och min praktik på Naturvårdsverket gav mig stor insikt i frågorna och vilka problem som de medför.

juli 2003-07-17

Malin Eriksson

Förkortningar

BAT	Best available technic
CO2	Koldioxid
FMH	Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
JB	Jordabalken
KN	Koncessionsnämnden
Lst	Länsstyrelsen
MB	Miljöbalken
MD	Miljödomstolen
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
MKN	Miljökvalitetsnorm
ML	Miljöskyddslagen
MÖD	Miljööverdomstolen
NOx	Kvävedioxid
Prop.	Proposition
SFS	Svensk författningssamling
SNV	Naturvårdsverket
SO2	Svaveldioxid
SOU	Statens Offentliga Utredningar
VOC	Ett samlingsnamn för en mängd flyktiga organiska ämnen (i huvudsak kolväten) med negativa miljö- och hälsoeffekter.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Transportsektorn bidrar i hög grad till både ekonomiskt och socialt välbefinnande och transporterna har en stor del i växande välbefinnande för en stat.

Vägtransporter är de transporter som ökat mest de senaste trettio åren, från år 1975 och fram till år 2000 har dessa ökat med 75 %.¹

Men vägtransporter bidrar också till en stor del av föroreningen av miljön. Tillsammans med flygtrafiken utgör den ungefär 50 % av alla NO_x föroreningar och cirka 30 % av alla VOC utsläpp. Speciellt i storstäderna är transporterna ett stort problem då de bidrar med 100 % av CO₂ utsläpp och 10 % av SO₂ utsläppen. Ungefär 22 % av alla CO₂ utsläpp kommer ifrån transportsektorn. Dessutom bidrar transportsektorn till stora buller störningar. Trots dessa problem ökar fortfarande transportsektorn då behovet av transporter ökar.²

Dagens transportsystem påverkar idag både människors hälsa och miljö på ett negativt sätt. Utsläppen av luftföroreningar från transportsektorn kan påverka både lokalt, regionalt och globalt. De luftföroreningar som uppstår genom förbränning av drivmedel vid transporter påverkar på lokal nivå människors hälsa. Regionalt bidrar utsläppen till övergödning och försurning och globalt påverkas klimatet och ozonskiktet. Vidare påverkar buller och vibrationer mestadels lokalt.³ Det är oftast svårt att visa att skadorna på miljön orsakats av en speciell verksamhet, vilket i sin tur leder

¹ Uppföljning av de transportpolitiska målen. Maj 2002, Statens Institut för Kommunikationsanalys, Värnamo, 2002. ISBN 91-89586-17-4, s. 13.

² COM (92) final, Towards Sustainability, A European Programme of Policy and Action in relation to the Environment and Sustainable Development, s. 34 f.

³ Miljöfaktorer i transportsektorn, 071-SNV/rapport nr. 5045 s. 5.

till att det kan bli stora svårigheter med ansvarsfrågor och liknande.⁴ Varje transportslag medför olika miljöpåverkan på respektive område. För att överensstämma med en hållbar utveckling och ett långsiktigt hållbart samhälle måste transportsystemet ta hänsyn till människors hälsa, bevarande av den biologiska mångfalden, hushållande med naturresurser och skyddande av natur- och kulturlandskap i större omfattning.

Ett sätt att minska transporternas miljöpåverkan är att i tillståndsprovningen ställa villkor på transporter till och från miljöfarlig verksamhet så att endas de mest miljövänliga transportalternativen tillämpas. Miljöbalken, de allmänna hänsynsreglerna och MKB-förfarandet (miljökonsekvensbeskrivning) har här en viktig uppgift att fylla. Med hjälp av en utförligt författad och tillräckligt utredd MKB klargörs vilken miljöpåverkan som verksamheten kommer att resultera i. Med en MKB som innefattar även transporterna som grund kan tillståndsmyndigheten fatta ett välgrundat beslut om huruvida transporterna kan anses uppfylla de allmänna hänsynsreglerna eller om dessa bör regleras i villkor.

Uppsatsen kommer att belysa de möjligheter som miljöbalken ger för att ställa villkor på transporter till och från miljöfarlig verksamhet och huruvida dessa regler tillämpas i tillräcklig utsträckning. Det stora problemet är huruvida det kan ställas villkor för externa transporter, då det inte alltid är klart vem som kan anses råda över dessa. Den avgörande frågan för om villkor kan ställas är således huruvida verksamhetsutövaren kan anses råda över transporterna på ett sådant sätt att det kan anses skäligt att ställa slutliga villkor på transporterna.

⁴ Se bl.a. nedan angående transporter och PPP s. 27.

1.2 Syfte och frågeställningar

Mitt syfte med uppsatsen är att klargöra huruvida det enligt miljöbalken är möjligt att ställa villkor för transporter till och från miljöfarlig verksamhet, vilka regler som gör detta möjligt och i vilken utsträckning det i praxis ställs villkor för dessa.

De frågeställningar som jag försökt besvara är bland annat:

1. Vilka möjligheter som finns att med tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna att vid tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet ställa villkor för transporterna till och från verksamheten.
2. Huruvida verksamhetsutövaren kan/bör tvingas att tillämpa bättre teknik såsom miljövänligare transporter, t.ex. utbyte av lastbilstransporter mot tågtransporter.
3. Om verksamhetsutövaren kan tvingas att använda energisnålare transporter, alternativt sådana som inte drivs av fossilt (icke förnybart) bränsle och om en verksamhet kan flyttas p.g.a. de långa transporterna alt. transporter i känsligt område eller inom tätbebyggda områden har undersökts.
4. Vilka förändringar som vore lämpliga, både i rättsreglerna men också i tillämpningen av dessa hos domstolarna.

1.3 Metod

Min metod har varit att genom en genomgång av gällande rättsregler och den praxis som växer fram på området analysera huruvida tillämpningen av reglerna leder till att transporter regleras vid tillståndsprövningen.

Jag har valt att både ge egna kommentarer både löpande i texten och i mina slutsatser.

Vidare har jag på grund av den snabba utveckling som sker i praxis på området valt att göra en tidsmässig avgränsning och således diskuteras endast domar från miljödomstolen till och med 2003-03-13 och domar från miljööverdomstolen till och med 2003-05-06.

1.4 Avgränsningar

Uppsatsen fokuserar på de transporter som utförs till och från tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet då dessa skall ingå i tillståndsprövningen av den miljöfarliga verksamheten. Uppsatsen kommer vidare att till största delen att beröra vägtransporter. Även andra transportslag kommer att diskuteras kortfattat i angränsande till vissa domslut och i slutsatserna.

Uppsatsen begränsas till att beröra tillståndsfrågor och ämnar således inte föra någon diskussion angående tillsyn av verksamheter.

1.5 Teori

Problemområdet behandlas och analyseras inom en miljörättslig teoriram. Detta innebär bl.a. att förutom de traditionella juridiska eller rättsdogmatiska frågorna även miljön kommer in som en relevant faktor i analysen gällande rätt. Hur lagstiftningen är utformad inom systemet är således en fråga som måste analyseras tillsammans med hur väl rätten kan skydda och förbättra miljön.

1.6 Forskningsläge

Problemområdet har mig veterligen tidigare inte utretts i så många vetenskapliga sammanhang tidigare. Henrik Sandberg har författat en utförlig analys av transporter ur ett hållbarhetsperspektiv. Denna rapport var menad som en doktorsavhandling men är inte avslutad och författades denna några år innan någon rättspraxis uppkommit på området. Transporter ur ett energirättsligt perspektiv har berörts i Gabriel Michaneks avhandling Energirätt. Vidare har det nyligen utkommit en rapport, Lagarna och transportererna, författad av Annika Nilsson och Erica Erkinheimo.

1.7 Disposition

Jag har valt att dela upp uppsatsen i två delar. Del ett av uppsatsen består till stor del av en redogörelse av författningstext, förarbeten, korta referat av praxis och en sammanställning hur rättsreglerna tillämpats i praxis. Denna uppdelning har jag funnit nödvändig för att på ett lättförståeligt sätt redogöra de olika delarna.

I del två ger jag mina kommentarer och de slutsatser jag kommit fram till.

2 Miljöbalken och transporter

2.1 Miljöbalkens mål och de transportpolitiska målen

Utgångspunkten för miljöbalkens regler är att även naturen som sådan har ett värde och att vårt brukande av denna skall förknippas med ett förvaltaransvar, vilket innebär att aktsamhet skall iakttas så onödig olägenhet eller skada inte uppkommer.⁵ Miljöbalkens övergripande mål enligt 1 kap. 1 § miljöbalken är att främja en hållbar utveckling så att nu levande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god livsmiljö.⁶ De syften som anges i 1 kap. 1 § 2 stycket är styrande på samtliga bestämmelser i miljöbalken (även 2 kap. miljöbalken), vilket medför en ny och vidare tillämpning av de bestämmelser som har sin förebild de föregående miljölagar som sammanförts i miljöbalken.⁷

När tveksamhet råder om vad som bör beslutas vid tillståndsprövning skall väljas det som mest sannolikt gynnar uthållig utveckling.⁸ Detta medför att en uthållig (hållbar) utveckling är det som skall eftersträvas i varje beslut. Viktigt att uppmärksamma är att det enligt miljöbalken åsyftas ett ekologiskt hållbart samhälle, vilket uttrycks genom miljöbalkens rättsligt bindande syften och hänsynsregler.⁹

⁵ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 8.

⁶ S.k. intergenerational sustainable development. I remissförslaget hade föreslagits trygga hållbar utveckling. men ändrades efter lagrådsremissen, prop. 1997/98:45, del 1, s. 167.

⁷ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 166.

⁸ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 8.

⁹ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 170.

Riksdagen har beslutat om femton nationella miljö kvalitetsmål.¹⁰

Miljömålen skall ge ledning vid bedömningen av vad hållbar utveckling innebär och de skall således även ge vägledning beträffande vilka krav som bör ställas på den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd (se 2 kap miljöbalken).¹¹

Vidare har riksdagen antagit transportpolitiska mål och dessa är god miljö, säker trafik, positivt regional utveckling, hög transportkvalitet och tillgängligt transportsystem.¹² Enligt målet god miljö skall transportsystemets utformning och funktion anpassas till krav på en god och hälsosam livsmiljö för alla, där natur- och kulturmiljö skyddas från skador. En god hushållning med mark, vatten, energi och andra naturresurser skall främjas.¹³ De olika transportpolitiska målen, t.ex. god miljö och tillgängligt transportsystem, motverkar i viss mån varandra och det gäller att finna en medelväg mellan dessa.

För att miljö kvalitetsmålen skall kunna nås inom en generation är det angeläget att vidta långsiktiga åtgärder för att skapa en infrastruktur för hållbar utveckling.¹⁴ Den långsiktiga utvecklingen av framförallt lastbilstrafiken kräver att den traditionella utbudspolitiken (infrastruktur och trafikplanering) förändras och kompletteras med åtgärder som syftar till att påverka efterfrågan på transporter i miljöanpassad inriktning.¹⁵

Idag finns tillräckliga kunskaper om transportsektorns effekter på hälsa och miljö för att inse att betydande förändringar är nödvändiga för att minska transporterens miljöpåverkan. En möjlighet att minska miljöproblemen med

¹⁰ Se vidare prop. 1997/98:145, s. 41 f.f. De nationella miljö kvalitetsmålen är Frisk luft, Grundvatten av god kvalitet, Levande sjöar och vattendrag, Myllrande våtmarker, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Ingen övergödning, Bara naturlig försurning, Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap, Storslagen fjällmiljö, God bebyggd miljö, Gifrfri miljö, Säker strålmiljö, Skyddande ozonskikt och Begränsad klimatpåverkan.

¹¹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 8.

¹² Inledningen till Trafik, miljö och tillväxt - går det ihop? SNV, uppl. 1, Stockholm 2000.

¹³ Prop. 1997/98:56, s. 16, 26, 27

¹⁴ Prop. 2000/01:130, s. 199.

¹⁵ Prop. 2000/01:130, s. 198 f.

transporter är att vid tillståndsprovning av miljöfarlig verksamhet ställa villkor för att transporterna skall utföras på ett så miljövänligt sätt som möjligt.

2.2 Miljöfarlig verksamhet och transporter

2.2.1 Lagrum och förarbeten

Miljöfarlig verksamhet omfattar enligt 9 kap. 1 § miljöbalken sammanfattningsvis:

”[...] all användning av mark, byggnader eller anläggningar, dvs. fast egendom eller fasta anläggningar, som innebär utsläpp till mark, luft eller vatten eller annan olägenhet för människors hälsa eller miljön.”¹⁶

För att 9 kap. 1 § miljöbalken ska vara tillämplig måste störningen komma från en fast egendom. Då t.ex. fartyg, flygplan eller vägtransporter inte är platsbundna kan dessa inte räknas som miljöfarlig verksamhet.¹⁷ För att transporter skall räknas in i miljöfarlig verksamhet krävs att de är knutna till en fast egendom eller en miljöfarlig verksamhet. Att en verksamhet enligt miljöbalken definieras som miljöfarlig verksamhet innebär inte nödvändigtvis att den är farlig för människors hälsa eller miljön.¹⁸

Till transporter till och från miljöfarlig verksamhet räknas alla transporter som går till och från alla typer av miljöfarlig verksamhet, t.ex. lastbilar från en grustäkt, transporter med råvaror till och från fabriker.

¹⁶ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 107.

¹⁷ Se diskussion i Bengtsson s. 183 f.f. och prop. 1997/98:45, del 2, s. 107. Med fast egendom menas den definition som finns i 1 kap. 1 § JB.

¹⁸ Naturvårdsverket – Handbok för tillståndsprovning och anmälan avseende miljöfarlig verksamhet, s. 11.

2.2.2 Sammanställning av praxis

Inledningsvis har fastställts i miljööverdomstolen att *”Miljöbalkens tillämpningsområde inte är begränsat till skador och olägenheter som uppkommer genom användning av mark, byggnader eller anläggningar. I princip gäller miljöbalken för all mänsklig påverkan som kan äventyra målet för miljöbalken som det kommer till uttryck i 1 kap. 1 § miljöbalken.”*¹⁹I och med detta uttalande vidgar miljööverdomstolen synen på vad som miljöbalken är tillämpligt på och lägger vikt vid att hänsyn till miljöbalkens inledande målbestämmelser verkligen tas i prövningar enligt miljöbalken.

Miljödomstolen har konstaterat att de transporter som utförs inom ett verksamhetsområde kan anses som en del av den miljöfarliga verksamheten.²⁰ Domstolen har även konstaterat att transporter kan bli föremål för tillståndsvillkor och att de ingår i vad som kan prövas enligt miljöbalken.²¹

För att besvara frågan om huruvida det med stöd av miljöbalken går att ställa villkor rörande miljöpåverkan på transporter i ett mål som rör ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet har miljödomstolen i ett ”flertal fall”²² hänvisat till ”lagtext, förarbeten och praxis”.²³ Med hänvisning till ”förarbetena”²⁴ har miljödomstolen konstaterat att ett villkor för en miljöfarlig verksamhet som grundar sig på miljöskyddslagens bestämmelser endast kan avse olägenheterna, medan motsvarande villkor enligt miljöbalken kan avse vad som helst som gagnar en ekologiskt hållbar

¹⁹Miljööverdomstolen Mål nr. 602-02 överklagande av Miljödomstolen Mål nr. M 72-01, och Miljööverdomstolen Mål nr. 7179-02 överklagande av mål nr. M 177-01.

²⁰ Miljödomstolen Mål nr. M 455-01 och M 106-02, M 52-02.

²¹ Miljödomstolen Mål nr. M 106-02, M 52-02, Miljööverdomstolen Mål nr 602-02 och Miljööverdomstolen 7179-02.

²² Miljödomstolen Mål nr. M 258-01, M 52-02.

²³ Se bl.a. 1 kap. 1 § MB, prop. 1997/98:45, del 2, s. 8 och 15 och Bertil Bengtsson, s. 1:5.

²⁴ 1 kap. 1 § miljöbalken och prop. 1997/98:45, del 2 s. 8.

utveckling.²⁵ Såväl transporter som val av råvaror innefattas i miljöbalkens tillämpningsområde och krav kan ställas både på transporter och råvaror.²⁶

I praxis har det visat sig att transporters eventuella påverkan på närområden av t.ex. buller eller vibrationer i viss utsträckning redan enligt miljöskyddslagen gått att reglera inom ramen för ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet, t.ex. vad gäller val av tillfartsväg och begränsningar i tid för användningen av sådan.²⁷ Härmed visas att miljödomstolen har den äldre praxisen i åtanke och att även anser att koncessionsnämndens praxis skall anses som en minimigräns för vad det kan ställas villkor för och att tillämpningen av miljöbalken bör ta ett steg framåt.

2.3 Tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet

Vid tillståndsprövning skall utgångspunkten för bedömningen vara huruvida verksamhetsutövaren uppfyller de allmänna hänsynsregler som finns uppställda i 2 kap. miljöbalken. Redan risken för olägenhet skall beaktas vid bedömningen av tillåtligheten hos miljöfarlig verksamhet.²⁸

Riskbedömningen skall utgå från omständigheterna i det enskilda fallet och verksamhetsutövarens utredningsskyldighet är därvid långtgående.²⁹ Vid denna bedömning har MKB:n en avgörande betydelse som underlag. Vid den inledande tillåtlighetsbedömningen av verksamheten är det i synnerhet försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken och lokaliseringsprincipen i 2 kap. 4 § som tillämpas, se utförligare redogörelse nedan.

2.4 Miljökonsekvensbeskrivningar

²⁵ Miljödomstolen Mål nr. M 455-01 och M 106-02, M 52-02.

²⁶ Miljödomstolen Mål nr. M 258-01, M 52-02.

²⁷ Miljödomstolen Mål nr. M 455-01 och 106-02, M 52-02.

²⁸ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 327.

²⁹ Miljööverdomstolen Mål nr. M 857-01.

2.4.1 Lagrum och förarbeten

En MKB skall ingå i alla ansökningar om tillstånd enligt miljöbalken eller miljöbalkens föreskrifter och även vid fall av anmälningsplikt.

Syftet för MKB ur ett svenskt perspektiv: *”bör vara att skapa tillgång till beslutsunderlag som möjliggör en ökad miljöhänsyn och som leder fram till bättre beslut ur miljösynpunkt.”*³⁰ Viktigt är också att en mera systematisk användning av MKB kan medverka till att dels uppnå ett ökat hänsynstagande till miljön, hälsa och hushållning med naturresurser, dels komma till rätta med den pågående miljöförstörelsen. Detta kan även anses ligga i linje med de grundläggande välfärdspolitiska målen.³¹

I enlighet med 6 kap. 3 § miljöbalken är syftet med en MKB att identifiera och beskriva direkta och indirekta effekter som en planerad verksamhet eller åtgärd kan medföra på människors hälsa, miljön och hushållningen med naturresurser. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter.³² Enligt 6 kap. 7 § miljöbalken skall effekterna av en verksamhet som kan antas medföra betydande miljöpåverkan innehålla de uppgifter som behövs för att syftet i 6 kap. 3 § skall uppfyllas. *”Med en verksamhets eller åtgärds inverkan avses till att börja med sådant som arten, styrkan och räckvidden av de störningar som den kan medföra.”*³³ Vidare skall enligt förarbetena till miljöbalken även *”konsekvenser i övrigt”*³⁴ av vikt för hälsan och miljön, som verksamheten eller åtgärden medför, redovisas. Även inverkan på hushållningen med mark, vatten och andra resurser skall redovisas. Detta kan t.ex. vara användningen av befintliga anläggningar såsom allmänna kommunikationer,³⁵ både vid arbetarnas resor till och från

³⁰ Prop. 1990/91:90, s. 167.

³¹ Prop. 1990/91:90, s. 61 samt 165 f.f.

³² Se vidare prop. 1997/98:45, del 2, s. 56.

³³ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 62.

³⁴ Med konsekvenser i övrigt avses även vad verksamhetens kan tänkas generera utöver direkt omgivningspåverkan bl.a. ytterligare biltrafik eller också transporter av olika slag.

³⁵ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 62.

arbetet och även vid transport av råvaror och färdiga produkter.³⁶ En annan viktig fråga som skall tas upp i en MKB är alternativa platser och alternativa utformningar. Detta skall dessutom kompletteras av en s.k. nollalternativsbeskrivning.³⁷

Anser tillståndsmyndigheten att det fattas upplysningar i en MKB kan denna kräva att en utförligare MKB inlämnas. En tillståndsansökan kan i vissa fall avslås på grund av att den inte uppfyller kravet på att kunna tjäna som ett fullödigt beslutsunderlag.³⁸

2.5 Följdföretag

2.5.1 Lagrum och förarbeten

När verksamheten tillståndsprövas skall vid bedömningen även hänsyn tas till vilka följd företag som nödvändiggörs av den ansökta verksamheten. Dessa skall således vägas in i bedömningen huruvida verksamhetens skall få komma till stånd och vilka villkor som skall föreläggas verksamheten. Hänsyn skall bland annat tas till *"[...] farliga transporter som skall ske till och från den prövade verksamheten."*³⁹ Vid tillståndsprövningen måste en rimlig avgränsning av följd företagen göras så att endast de *"[...] följd företag som har ett omedelbart samband med den tillståndsprövade verksamheten beaktas."*⁴⁰

2.5.2 Sammanställning av praxis

³⁶ Se bl.a. Arlandaärendet, Koncessionsnämndens B Nr 46/93.

³⁷ Dvs. en beskrivning av alternativet att anläggningen eller åtgärden inte kommer till stånd och en beskrivning av konsekvenserna av en sådan lösning.

³⁸ Se bl.a. Miljödomstolens dom den 2002-02-28 i Mål nr. M 2980-00 och Miljööverdomstolens dom den 2002-11-15 i Mål nr. M 4880-01.

³⁹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 208.

Genom 16 kap. 7 § miljöbalken öppnas möjligheterna att ta hänsyn till andra verksamheter eller särskilda ändringar som kan antas bli behövliga för att verksamheten skall kunna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt.

Miljödomstolen har fastställt att transporter till och från en verksamhet är att anse som följdföretag i enlighet med 16 kap. 7 § miljöbalken.⁴¹

Miljööverdomstolen har vidare konstaterat att stöd för att det bör vara möjligt att föreskriva villkor för transporter vid tillståndsprovning finns i 16 kap. 7 § miljöbalken.⁴²

Då en verksamhetsutövare ofta är i hög grad beroende av transporter av råvaror, insatsvaror, och färdiga produkter, ligger det nära till hands att bedöma transporter i allmänhet som följdverksamhet.⁴³ Men så är inte riktigt fallet. Bestämmelsen är inte begränsad till enbart farliga transporter, vilka är de enda som nämns i förarbetena, utan bestämmelsen ska även tillämpas på transporter i allmänhet.⁴⁴ Det måste göras en rimlig avgränsning av följdföretagen⁴⁵ så att endast följdföretag som har ett omedelbart samband med den tillståndsprovade verksamheten beaktas.⁴⁶ Det räcker inte med att konstatera att verksamhetsutövaren är i hög grad beroende av transporterna för att avgöra i vilken omfattning transporterna skall villkorsregleras utan endast de transporter som har ett omedelbart samband till den tillståndsprovade verksamheten skall beaktas.⁴⁷ Här blir det således en öppen tolkning av både uttrycket ”omedelbart samband” och uttrycket ”rimlig avgränsning” vilka kan orsaka stora problem i tillämpningen.

⁴⁰ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 208.

⁴¹ Miljööverdomstolen Mål nr. M 602-02 och Miljödomstolen Mål nr. M 106-02.

⁴² Se bl.a. Miljööverdomstolen Mål nr M 602-02, överklagande av Miljödomstolen Mål nr M 72-01.

⁴³ Miljööverdomstolen Mål nr. M 602-02 och Miljööverdomstolen Mål nr. M 7179-02.

⁴⁴ Miljööverdomstolen Mål nr. M 602-02.

⁴⁵ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 8.

⁴⁶ Miljödomstolen Mål nr. M 455-01 och M 106-02. Miljööverdomstolen 602-02 och Miljööverdomstolen Mål nr. M 7179-02.

⁴⁷ Miljööverdomstolen Mål nr. M 602-02 och Miljööverdomstolen Mål nr. M 7179-02.

2.5.3 Kommentarer

Både när det gäller uppskjutande av villkor och följdföretag ger inte förarbetena någon utförlig redogörelse för när dessa skall tillämpas. Utifrån detta uppstår ofta meningsskiljaktigheter mellan verksamhetsutövaren och den som för miljöns talan då dessa har olika syn på tillämpandet. Praxis visar dock att dessa paragrafer anses vara tillämpliga även på transporter till och från tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter.

2.6 De allmänna hänsynsreglerna och transporter

Vid en tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna skall även hänsyn läggas vid den målregel som uppställs i 1 kap. 1 § miljöbalken.⁴⁸ I förarbetena till miljöbalken framhålls att särskild vikt skall läggas vid de miljörättsliga principerna såsom försiktighetsprincipen, lokaliseringsprincipen, produktvalsprincipen och pollutor pays principen. Vidare framhålls en stark betoning på hållbarhetsaspekten i miljöbalken.⁴⁹ De ovanstående principerna ingår nu direkt eller indirekt i 2 kap. miljöbalken och omfattar således hela miljöbalkens tillämpning. En utförligare presentation av principerna och dess förhållande till transportsektorn kommer att anges nedan.

Det föreligger en risk att allmänt hållna hänsynsregler endast slumpvis är ändamålsenliga om de inte tillämpas i samband med en djupare analys av hur långt gående hänsyn som krävs. Den avgörande frågan för om hänsynsreglerna främjar miljön är huruvida mest hänsyn tas till miljön eller till verksamhetsutövaren. Vidare är det avgörande hur miljönyttan uppställs då en ekonomisk uppställning av denna många gånger kan vara missvisande. Ett komplement till avvägningsreglerna är att sätta gräns- och

⁴⁸ Se vidare diskussion angående målregler i Miljörättsliga grundfrågor och Christensen s. 366.

riktvärden, och en modell som används till stöd vid bedömningen av avvägningensreglerna är miljö kvalitetsnormer (MKN) enligt 5 kap. miljöbalken. Tillämpning och uppbyggande av ett landsomfattande MKN-system är således en viktig fråga för att vi ska nå målet med en hållbar utveckling. Uppsatsen kommer dock inte att gå in i någon djupare analys av MKN.⁵⁰

De allmänna hänsynsreglerna skall följas av alla som bedriver näringsverksamhet och skall även ligga till grund för myndigheternas tillståndsbeslut i enskilda ärenden. Enligt den omvända bevisbördan i 2 kap. 1 § miljöbalken är det den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärd som skall visa att miljöbalkens krav uppfylls.

2.6.1 Kunskapskravet

I 2 kap. 2 § miljöbalken åläggs verksamhetsutövaren av miljöfarlig verksamhet ett kunskapskrav för att driva verksamheten eller vidta åtgärden, detta för att verksamhetsutövaren skall kunna bedöma miljöeffekterna av en verksamhet eller åtgärd. Kunskapskravet ålägger en stor utredningsbörda på verksamhetsutövarna.⁵¹ Bedömningen skall utgå från arten och omfattningen av verksamhetens eller åtgärdens miljöpåverkan i det enskilda fallet.

2.6.1.1 Kommentarer

När det gäller transporter bör det enligt min bedömning kunna krävas kunskap om vilka åtgärder som kan vidtas för att minska emissioner från transporter. Vidare kan det krävas att förarna utbildas i s.k. eco-driving, då

⁴⁹ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 169.

⁵⁰ För en utförlig beskrivning av Miljö kvalitetsnormer 5 kap. MB, se Gipperth, Lena, Miljö kvalitetsnormer, 1999.

⁵¹ Se bl.a. Miljööverdomstolen dom den 2000-10-20 i Mål nr. M 9677-99, och Miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt dom den 1999-11-26 i Mål M 521-99.

det visat sig vara möjligt att minska utsläppen med över 30 % om sådan körning vidtas.⁵² Genom att skaffa sig kunskap om de transporter som upphandlas så ökar verksamhetsutövaren anses sin möjlighet att välja de mest miljövänliga transporterna.

2.6.2 2 kap. 3 § MB

2.6.2.1 Försiktighetsprincipen

I 2 kap. 3 § 2 st. anges de ramar för vilka begränsningar, skyddsåtgärder och försiktighetsmått som kan krävas enligt miljöbalken. Även här föreligger det ett krav på verksamhetsutövaren att visa att denne uppfyller miljöbalkens krav.⁵³ Paragrafen syftar till att förebygga skador eller olägenhet för människors hälsa och miljön. När det gäller skador och olägenheter på miljön avses påverkan utav utsläpp eller andra störningar, men också utarmande av värdefulla natur- och kulturmiljöer eller den biologiska mångfalden, eller misshushållning med naturresurser, energi eller material.⁵⁴ I uttrycket utarmande av energi anges i förarbetena att även brukande av icke-förnybara fossila bränslen skall inräknas.⁵⁵ Icke förnybara fossila bränslen tillämpas i stor utsträckning som drivmedel för vägtransporter (t.ex. diesel eller bensin).

2.6.2.2 Bästa möjliga teknik

I 2 kap. 3 § 1 st. anges att vid yrkesmässig verksamhet skall ”bästa möjliga teknik”⁵⁶ tillämpas för att förebygga, hindra eller motverka skada eller

⁵² Har bl.a. visat sig vara så i utredning av Statoil.

⁵³ Enskilda avlopp, s. 21.

⁵⁴ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 15.

⁵⁵ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 16.

⁵⁶ Internationellt förekommer uttrycket bästa tillgängliga teknik, se 1992 års Östersjökonvention, 91/61/EG (IPPC-direktivet) och 84/360/EEG (Direktiv om luftföroreningar från industrianläggningar), vilket är en minimireglering utifrån vad som kan anses ekonomiskt

olägenhet på människors hälsa eller miljön. I uttrycket skall enligt förarbetena inräknas [...] *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 synvinkel vara industriellt möjlig att använda inom branschen.*⁵⁷ Tekniken måste vara tillgänglig och således inte på experimentstadiet.

Prövningsmyndigheten kan således förelägga en sökande i ett ärende att utreda möjligheterna att använda en viss teknik för att begränsa störningarna i omgivningen.

Kraven som ställs på verksamhetsutövaren bör ligga på den nivå som normalt bör kunna krävas av en verksamhet av visst slag.⁵⁸ Den metod som bäst tillgodoser miljöbalkens mål skall tillämpas och vad som är bästa möjliga teknik kommer att utgöra grunden för prövningen av frågan om skyddsåtgärder och försiktighetsmått enligt 2 kap. 3 § miljöbalken. Vid en bedömning av vad som kan anses som bästa möjliga teknik bör bedömningen även innefatta resultatet för miljön i stort. Även här kommer man således in på att hänsyn skall tas till bl.a. råvaror och energiförbrukning och således kan en energisnål teknik vara bättre för miljön än en som gör det möjligt att något minska på utsläppen.⁵⁹ Redan risken för att skada eller olägenhet kan uppkomma skall medföra att försiktighetsmått skall vidtas.⁶⁰

I förarbetena hänvisas det uttryckligen till att olägenhet som uppstår på grund av buller från transporter minskas genom: ”[...] *isoleringsåtgärder vid källan, genom bullervallar och genom att verksamheten eller transporter till och från denna inte sker vid vissa tider.*”⁶¹ Härigenom fastslås således att även denna del av paragrafen är tillämplig på transporter.

rimligt (i likhet med 2 kap. 7 § MB) men det svenska uttrycket skall ha en striktare tolkning av teknikkravet.

⁵⁷ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 17.

⁵⁸ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 17.

⁵⁹ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 216 f.

⁶⁰ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 19, Denna skyldighet uppkommer således så snart det finns skäl att anta...och det är här som försiktighetsprincipen uttrycks i MB.

⁶¹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 18.

Vidare kan krav på förebyggande åtgärder ställas ”[...] oavsett om det rör sig om en verksamhet vid en anläggning eller en verksamhet som inte kan knytas till någon fastighet, som t.ex. fartygsfrakt.”⁶² Således är paragrafen tillämplig både på ren transportverksamhet och transporter till och från miljöfarlig verksamhet.

Regeln om försiktighetsmått ger uttryck för en allmänt accepterad princip nämligen PPP⁶³, vilken även diskuteras i 2 kap. 8 § miljöbalken, angående avhjälpan av miljöskador. Denna princip har dock varit svår att tillämpa då många miljöstörande verksamheter anses som nödvändiga och samhällsnyttiga. ”I praktiken har PPP-principen därför mest inriktats på kostnader som beror på utsläpp från fasta punktkällor som fabriker och liknande medan t.ex. den växande bilismens miljökostnader får finansieras av såväl trafikanterna som samhället i övrigt.”⁶⁴ Således kommer denna princip troligtvis inte heller tillämpas i någon större utsträckning på transporter till och från miljöfarlig verksamhet.

2.6.2.3 Sammanställning av praxis

Miljööverdomstolen har konstaterat att med stöd av 2 kap. 3 § miljöbalken kan krav ställas på transporter och att detta krav kan riktas mot verksamhetsutövaren.⁶⁵ En förutsättning för detta är att verksamhetsutövaren har en faktisk och rättslig möjlighet att efterkomma kravet.⁶⁶

⁶² Prop. 1997/98:45, del 1, s. 216.

⁶³ Polluter Pays Principle – Den som orsakar miljöpåverkan skall bekosta de åtgärder som krävs för att neutralisera skadan.

⁶⁴ Rubensson, s. 26.

⁶⁵ Miljödomstolen Mål nr. 24-02, Miljööverdomstolen Mål nr. M 602-02 och Miljööverdomstolen Mål nr. M 7179-02.

⁶⁶ Miljööverdomstolen Mål nr. M 602-02 och Miljööverdomstolen Mål nr. M 7179-02.

Domstolen hänvisar här endast till att det är den bästa möjliga tekniken som skall tillämpas men för inte någon diskussion om att försiktighetsprincipen skall tillämpas på transporter. Detta kan dock bero på att det kan anses som allmänt känt att transportsektorns emissioner skadar miljö och hälsa.⁶⁷

2.6.2.4 Kommentarer

Frågan hur tillämpandet av denna regel, och 2 kap. 5 § miljöbalken, skall utföras på transporter till och från miljöfarlig verksamhet är något som ställer till stora problem i domstolen. Enligt min bedömning är 2 kap. 3 § miljöbalken en relativt tydlig regel i förhållande till transporter, vilket också visat sig i praxis när det gäller interna transporter. Det föreligger dock fortfarande en stor oklarhet när det gäller de externa transporter, se nedan. De största problemen uppkommer när rådighet över transporter skall bedömas och när en avvägning skall utföras där man särskilt beaktar risken för miljöpåverkan, nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått.

Ett ofta av verksamhetsutövaren åberopat hinder till att det ställs villkor för transporter är att det kan leda till konkurrensnackdelar om denne inte har möjlighet att välja det billigaste transportmedlet för sina varor. Men då ställa villkor för transporter måste anses vara en miljöinvestering som företag bör klara av och att egentligen liknande villkor bör ställas på alla verksamheter som är i behov av transporter måste det anses skäligt enligt 2 kap. 7 § miljöbalken.⁶⁸

En viktig fråga är vilka krav som kan ställas på transportföretagen angående behövliga försiktighetsmått. För transportören kan detta vara t.ex. val av miljövänliga drivmedel (vilket också går ihop med hushållningsprincipen som kommer att beröras nedan), optimering av leveransrutter och utbildning av förarna att köra miljövänligt.⁶⁹ När det sedan gäller transporter som

⁶⁷ Se inledningen vilka miljöskador som transportsektorn orsakar.

⁶⁸ Se bl.a. diskussion i prop. 1997/98:45, del 1, s. 218.

⁶⁹ Sandberg, s. 72.

utförs till och från en verksamhet kan kraven bestå av att prioritera varor och produkter från närliggande verksamheter. Ett sådant förfarande kan i vissa fall anses som konkurrenshämmande men det har visat sig att till och med myndigheter har möjlighet att vid upphandling välja det mest miljövänliga alternativet om det inte kan anses hämmande för den fria marknaden.⁷⁰

2.6.3 Lokaliseringsregeln

I 2 kap. 4 § 1 stycket anges ett allmänt lämplighetskrav med hänvisning till 1 kap. 1 §, 3 och 4 kap. miljöbalken. Detta stycke gäller inte för helt tillfällig verksamhet, och endast för verksamhet som tar i anspråk mark eller vattenområde. Regleringen kan tillämpas både när lokalisering skall väljas för ännu inte påbörjad verksamhet, en anläggning som påverkar miljön och även en befintlig verksamhet som ändras eller när ett tillstånd omprövas. Viktigt är att ändamålet kan uppnås med minsta olägenhet för människors hälsa och miljön. I och med miljöbalkens ikraftträdande ställs ett hårdare krav på lokaliseringen än enligt äldre rätt och koncessionsnämndens avgöranden enligt ML får därmed anses ange de minimikrav som kan ställas på företagen.⁷¹

Enligt 2 kap. 4 § 2 skall alla verksamheter och åtgärder som inte är av försumbar betydelse lokaliseras så att ändamålet med en verksamhet eller åtgärd skall uppnås med minsta intrång eller olägenhet för människors hälsa och miljön. Hur ändamålet beskrivs kan således vara en viktig fråga vid bedömningen av huruvida lokaliseringen är lämplig eller ej.⁷²

Från 2 kap. 4 § miljöbalken kan paralleller dras till det 6 kap. 7 § miljöbalken där det anges att det i en MKB skall anges en redovisning på

⁷⁰ C-513/99, Concordia Bus Finland Oy Ab/Helsingin kaupunki/HKL-Bussliikenne.

⁷¹ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 219.

⁷² Prop. 1997/98:45, del 2, s. 20.

alternativa platser samt en motivering till varför den önskade platsen valts, se diskussion ovan.

Lokaliseringsbedömningen kan påverkas utav att åtgärder krävs enligt andra hänsynsregler. Häri är det främst 2 kap. 3 § miljöbalken som kan vara aktuell. Genom att skyddsåtgärder och försiktighetsmått utförs kan lokaliseringen anses som lämplig trots att den inte kunde anses vara det i ett inledande skede.⁷³ Exempel på sådana åtgärder när det gäller transporter kan vara bullervallar eller tidsbegränsning på utövandet av transporter till och från verksamheten, se nedan. Vidare får 2 kap. 4 § begränsad betydelse om en verksamhet i praktiken inte kan lokaliseras till annan plats. Ett sådant exempel kan t.ex. vara att vissa transporter måste förläggas till en befintlig flygplats,⁷⁴ eller då ändamålet är att utnyttja en viss naturresurs, t.ex. en täkt.⁷⁵

2.6.3.1 Omlokalisering

När en befintlig verksamhet inte kan anses vara lokaliserad på lämplig plats finns det en möjlighet att enligt miljöbalken ompröva tillståndet och eventuellt i nya tillståndet kräva en omlokalisering.⁷⁶ En sådan kan dock i de flesta fall inte motiveras utan anses enligt 2 kap. 7 § miljöbalken som oskälig/orimlig.

2.6.3.2 Praxis

I ett mål angående en täkt hade miljödomstolen, med hänvisning till kammarrättens avgörande den 23 augusti 2000 i mål M 1369-97, anfört att transporter inte omfattas av prövningen i målet. Miljööverdomstolen konstaterade dock att vid lokaliseringsprövningen enligt 4 § ML skall en allsidig bedömning göras av den föreslagna platsens lämplighet, varvid även transporternas inverkan på omgivningen skall beaktas.⁷⁷

⁷³ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 20.

⁷⁴ koncessionsnämnden B 177/98, Kallax flygplats, Miljöbeslut 4/98 s. 65.

⁷⁵ Se koncessionsnämndens B 99/94.

⁷⁶ Se bl.a. Miljödomstolens dom den 2003-02-21 i Mål nr. M 8012-01.

⁷⁷ Miljööverdomstolen dom den 2003-05-15 i Mål nr. M 2524-03 (4 § miljöskyddslagen motsvarar till stor del 2 kap. 4 § miljöbalken).

Vid en lokaliseringsprövning enligt 4 § ML skall en allsidig bedömning göras av den föreslagna platsens lämplighet, varvid bl.a. transporternas inverkan på omgivningen skall beaktas. Vid en samlad bedömning av lokaliseringen enligt ML fann miljööverdomstolen att antalet transporter som verksamheten vid Loudden skulle ge upphov till, medförde att bolagets ansökan om tillstånd till hantering av 818 000 ton pretroleumprodukter vid Loudden inte kunde godtas. Ställningstagandet innebar dock inte att miljööverdomstolen tog ställning till tillåtligheten av den befintliga verksamheten.⁷⁸ Domslutet visar att det finns möjlighet att inte godta en tillståndsansökan på grund av transporterna.

Koncessionsnämnden har i ett ärende angående trafik med tunga flygplan konstaterat att vissa transporter måste förläggas till en befintlig flygplats.⁷⁹ I de fall där endast en lokalisering kan anses möjlig ligger lokaliseringsprövningen mycket nära en tillåtlighetsprövning. Även om en omlokalisering visserligen är möjlig kan den dock anses medföra orimliga kostnader och således kan man i många fall inte kräva detta enligt 2 kap. 7 § miljöbalken.⁸⁰

2.6.3.3 Sammanställning av praxis

I ett fall angående anläggning för avfallsbehandling, alltså anläggande av industri utan anknytning till viss plats, ansågs flera olika alternativ av lokalisering nödvändig. I beslutet klargjordes att även transportmöjligheterna, t.ex. behovet av att verksamheten placeras i närheten av en hamn, kunde begränsa möjligheten att välja alternativa lokaliseringar.⁸¹

I ett annat fall ansågs transporter från en bergtäkt med krossverk och asfaltsverk genom närliggande mindre samhälle medföra sådana trafikstörningar att lokaliseringen framstod som olämplig. I detta fall var alternativa lokaliseringar begränsade till täktverksamheten, men koncessionsnämnden fann det möjligt att själva vägdragningen till och från täkten kunde flyttas till en mer lämplig lokalisering.⁸² Vidare har koncessionsnämnden vid tillståndsprövning av en motorsportanläggning konstaterat att det på grund av bullerstörningar från anläggningen var

⁷⁸ Miljööverdomstolen Mål nr. M 6068-02.

⁷⁹ Koncessionsnämndens B 177/98 (Luleå-Kallax flygplats), miljöbeslut 4/98 s. 65.

⁸⁰ Bjällås s. 2 kap. 4 §.

⁸¹ Koncessionsnämndens B 2/98 (Rondec AB), Miljöbeslut 2/98 s. 30.

⁸² Koncessionsnämndens B 99/94.

motiverat att ställa villkor för transporter till och från verksamheten tidsmässigt, då det inte fanns möjlighet att ålägga sökanden att bygga annan väg till anläggningen.⁸³ I ett fall ansågs det inte skäligt att kräva en omlokalisering av en flygplats och där godtogs fortsatt verksamhet efter att skyddsåtgärder mot bullret vidtagits istället för en kostsam omlokalisering.⁸⁴

2.6.3.4 Kommentarer

Redan på miljöskyddslagens tid hade transporter en stor inverkan vid verksamhetens tillåtighets- och lokaliseringsprövning. I de fall där villkor ställdes för transporter krävdes i de flesta fall dels att transporter skulle utföras i omedelbar närhet till verksamheten och dels att verksamhetsutövaren hade möjlighet att företa skyddsåtgärder gällande för transporter.

De beslut som fattats av koncessionsnämnden ställer inte så stora krav i transportvillkoren vilket kan bero på att dessa domslut är avgjorda i enlighet med 5 § ML, enligt vilken koncessionsnämnden inte hade någon direkt möjlighet att tvinga verksamhetsutövarna att följa villkoren. Ändå kan man i vissa fall se att koncessionsnämnden kommit relativt långt i att ställa villkor för transporter.⁸⁵ Således bör koncessionsnämndens beslut enligt ML kunna utgöra ett minimikrav för prövningar enligt miljöbalken. Då miljökraven har skärpts i miljöbalken bör detta resultera i längre gående domar till skydd för miljön.

2.6.4 Hushållningsprincipen

Enligt miljöbalken skall även misshushållning med naturresurser (vilket är t.ex. användande av fossila icke förnybara bränslen) ses som en olägenhet

⁸³ Koncessionsnämndens B 43/98 (Skellefteå motorsällskap), Miljöbeslut 1/98 s. 84.

⁸⁴ Koncessionsnämndens B 119/98 (Umeå flygplats), Miljöbeslut 3/98 s. 52.

⁸⁵ Koncessionsnämndens B Nr 46/93, Arlanda flygplats.

eller skada för miljön.⁸⁶ Enligt 2 kap. 5 § ska hushållningsprincipen tillämpas om man driver en verksamhet eller vidtar en åtgärd. Enligt denna skall bl.a. i första hand förnybara energikällor användas och som utgångspunkt skall den kunskap som finns på området vid varje tid tillämpas.⁸⁷ Genom att minska förbrukningen av ändliga naturresurser, såsom olja, kan transportsektorn bli mer hållbar.⁸⁸ Då det är visat att transportörer, t.ex. bussbolag, kan driva en finansiell verksamhet med förnybara energikällor bör således detta även kunna krävas på transporter till och från miljöfarlig verksamhet.⁸⁹ I praxis tillämpas denna regel i många fall för att ställa krav på verksamheternas förbrukning av energi, men den tillämpas inte på transporter.

2.6.4.1 Kommentarer

Trots att det i miljöbalken tillämpas ett omfattande naturresursbegrepp, som tillsammans med hushållnings- och kretsloppsprincipen ger möjlighet till andra typer av krav än de tidigare rättsreglerna, ställs inte sådana krav i någon större utsträckning i praxis.⁹⁰ En tänkbar orsak till detta kan vara att tillståndsmyndigheterna gärna följer den redan skapade praxis från koncessionsnämnden istället för att skapa ny praxis.

Krav på energihushållning i allmänhet enligt 2 kap. 5 § miljöbalken är något som varit uppe till prövning ett flertal gånger.⁹¹ Enligt min mening kan och bör tillämpningen av 2 kap. 5 §, tillsammans med 2 kap. 3 §, även kunna leda till att krav även ställs på att endast förnybara drivmedel skall användas

⁸⁶ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 206.

⁸⁷ Se vidare i prop. 1997/98:45, del 2, s. 20 f.f.

⁸⁸ Se bl.a. IPPC-direktivet 96/61 art. 2 angående bästa teknik och hushållning med varor.

⁸⁹ Se bl.a. SvD 27/2 2003, SL satsar på vätgas i tanken, Av Annika Engström, se även diskussionen under 2 kap. 3 § MB.

⁹⁰ Se bl.a. Christensen, s. 274.

⁹¹ Se bl.a. Miljödomstolens dom den 2002-06-11 i Mål nr. M 177-01 och Miljödomstolens dom den 2001-12-18 i Mål nr. M 72-01.

vid transporter av varor till och från en miljöfarlig verksamhet, och således bör även 2 kap. 5 § miljöbalken tillämpas i större utsträckning vid tillståndsprovningar.

2.6.5 Skälighetsregeln

Enligt 2 kap. 7 § miljöbalken skall hänsynskraven i 2 kap. 2-6 §§ gälla så länge det inte anses orimligt att uppfylla dem. Skälighetsregeln får således en mycket stor inverkan av hur stora krav som kan ställas på verksamheter och åtgärder enligt miljöbalken.

För att bedöma rimligheten skall en avvägning göras mellan nyttan för skyddsåtgärderna och andra försiktighetsmått (krav som ställs enligt 2 kap.) och kostnaderna för sådana åtgärder.

När det gäller bedömningen av nyttan av en åtgärd ur hälso- och miljösynpunkt ”[...] är de miljömål som fastställs av stadsmakterna av särskild betydelse.”⁹² De av riksdagen antagna miljömålen ”[...] skall vara styrande vid bedömningen av ett försiktighetsmått eller en skyddsåtgärds nytta för människors hälsa och miljön.”⁹³ På grund av den omvända bevisbördan ankommer det på verksamhetsutövaren att visa att kostnaden för en åtgärd inte är miljömässigt motiverande eller att den är orimligt betungande.

Vid bedömningen av angelägenhetsgraden av att förebygga eller begränsa miljöpåverkan är många olika faktorer av betydelse:

Olägenhetens karaktär, såsom farlighet och omfattning,
graden av känslighet i det utsatta området, och
graden av känslighet hos dem som utsätts för störningen.⁹⁴

⁹² Prop. 1997/98:45, del 2, s. 24, se även Miljödomstolen Mål nr. M 24-02.

⁹³ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 24.

⁹⁴ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 25.

Särskilda krav kan ställas t.ex. i särskilt belastade områden eller områden med sällsynta växt- och djurarter.⁹⁵

2.6.5.1 Kommentarer

Bedömningen av 2 kap. 7 § miljöbalken medför oftast svåra avvägningar och den yttersta gränsen är att avvägningen inte får medföra att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överskrids.

För att kunna bedöma miljönytta och kostnad för verksamhetsutövaren tillämpas ofta uppställda tabeller för att vid prövning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken möjliggöra en jämförelse mellan kostnaden av utsläppet, i kilo/kronor, mot företagets kostnader för att avhjälpa, alternativt förebygga, miljöskador. En sådan uppställning av avvägningar i tabeller med miljönytta i kronor kan t.ex. vara nyttan för miljön att ändra transportsätt från vägtransporter till järnväg att väga mot kostnaden för företaget att utföra ändringen. Men avvägningen kan också vara mellan motstående intressen vilka båda i förlängningen skulle leda till miljönytta t.ex. nyttan av att ställa etablering av kollektiva transporter mot förlorad nytta i det överbyggda kollektiva fritidsområdet eller skyddade miljöområden (t.ex. Botniabanan). Att sätta ett ekonomiskt värde på miljöskador måste dock anses som något ytterst problematiskt särskilt med tanke på att miljöbalkens utgångspunkt är att naturen har ett värde i sig själv.⁹⁶

Miljödomstolen har ansett det som skäligt enligt 2 kap. 7 § miljöbalken att kräva att en miljöplan upprättas för de externa transporterna, se nedan.⁹⁷

2.6.6 Stoppregeln

⁹⁵ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 25.

⁹⁶ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 8, ett så kallat intrinsic value att jämföra med anthropocentric value som sätter människan i centrum.

2 kap. 9 § miljöbalken innehåller en stoppregel, vilken är tillämplig på alla verksamheter och åtgärder som faller in under miljöbalkens tillämpningsområde. Genom denna regler förbjuds verksamheter och åtgärder som ”[...] riskerar att föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa och miljön.”⁹⁸

Stoppregeln är tillämplig både på nyanläggning och befintliga verksamheter. För att stoppregeln skall inträda krävs att det föreligger en inte försumbar risk, som kan förutses med viss sannolikhet. Stoppregelns uppgift är att träda in när miljöbalkens andra hänsynsregler inte räcker till för att åstadkomma ett tillräckligt skydd mot farliga verksamheter och åtgärder.⁹⁹ När olika intressen vägs mot varandra skall stoppregeln utgöra en absolut gräns för lägsta godtagbara nivå för hälso- och miljöskyddet. *”Det kan inte komma i fråga att gå under denna gräns av ekonomiska skäl. Verksamheten skall, om det skulle medföra orimliga kostnader att nå upp till en godtagbar nivå, inte vara tillåten.”*¹⁰⁰ Som jag nedan kommer att redovisa, har de emissioner som kommer från transporter ännu inte lett till att en verksamhet stoppats. Detta är något som kan ifrågasättas då transporterna bidrar till så stora emissioner i dagens samhälle.

2.6.7 Sammanställning av praxis

Trots att det skulle kunna vara möjligt enligt de allmänna hänsynsreglerna, har inte i något fall påvisats att transporterna skulle kunna medföra att verksamheten anses som otillåtlig vid tillåtlighetsprövningen. Det har inte heller i något fall visat sig att transporterna kan leda till att stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken träder in och stoppar tillståndsgivandet.¹⁰¹ Däremot har miljödomstolen fastslagit att miljöbalkens stoppregel i 2 kap. 9 §

⁹⁷ Se nedan angående Miljödomstolens dom i Mål nr. M 327-01 och M 461-01.

⁹⁸ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 26.

⁹⁹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 26 f.

¹⁰⁰ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 233.

¹⁰¹ Miljödomstolen Mål nr. M 177-01, M 258-01.

miljöbalken skall kunna tillämpas även sedan en prövning har skett av väg enligt väglagstiftningen¹⁰², vilket innebär att en sådan prövning inte ger någon rättstrygghet mot framtida skärpta miljökrav enligt miljöbalken.

2.7 Prövotidsförfarande

2.7.1 Lagrum och förarbeten

Villkoren för en verksamhet skall enligt miljöbalken fastställas i samband med tillståndet. I vissa fall då det kan vara svårt att bedöma verkningarna av verksamheten finns en möjlighet i 22 kap. 27 § miljöbalken att skjuta upp frågan om att ställa slutliga villkor för transporter till dess erfarenhet vunnits av verksamhetens inverkan.¹⁰³ Domstolen har möjlighet att i samband med uppskovsbeslutet meddela provisoriska föreskrifter om skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått. Viktigt är att den uppskjutna frågan skall avgöras så snart som möjligt och att uppskovsbeslut bara bör *"[...] meddelas då ett verkligt behov föreligger."*¹⁰⁴

2.7.2 Praxis

Miljööverdomstolen har i ett mål som överklagats av Naturvårdsverket ändrat miljödomstolens dom och uppskjutit frågan om slutliga villkor för transporter enligt 22 kap. 27 § miljöbalken. Under denna tid skulle bolaget redovisa möjligheterna att minska miljöpåverkan av transporter till och från bolagets anläggningar.¹⁰⁵

Miljööverdomstolen har i ytterligare ett mål, som denna gång överklagats av verksamhetsutövaren fastställt miljödomstolens deldom angående

¹⁰² Se Miljödomstolen Mål nr. M 376-01 och lagen (1943:431) om allmänna vägar och vägstadgan (1943:437).

¹⁰³ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 246 f.

¹⁰⁴ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 247, Se även prop. 1997/98:45, del 1, 216 f.f. och del 2, s. 16 f och kommentarer till MB, sista s 2:3.

¹⁰⁵ Miljööverdomstolen Mål nr. M 602-02 (avgjord 2003-05-06), överklagande av Miljödomstolen Mål nr. M 72-01.

prövotidsförfarande enligt 22 kap. 27 § miljöbalken för fastställande av slutliga villkor angående transporter, se ovan angående domslutet.¹⁰⁶

I ett mål som handlade om tillstånd enligt miljöbalken att öka produktionen vid Gruvöns bruk ställdes slutliga villkor på buller från transporterna.¹⁰⁷ Vidare uppsköt miljödomstolen avgörandet av slutliga villkor angående miljöpåverkan av transporter. I fråga om miljöpåverkan av transporter ålades bolaget att undersöka möjligheterna ”att genom val av lämpligt transportslag och genom nyttjande av bästa teknik eller genom att ställa krav vid upphandling av transporttjänster i samband med inköp av råvaror minimera miljöpåverkan från transporter”. Miljödomstolen ansåg att transporterna till och från verksamheten var att anse som sådana följdföretag som avses i 16 kap. 7 § miljöbalken och att det därför fanns möjlighet att ställa villkor i dessa delar. Miljödomstolen ansåg inte att det finns något hinder mot verksamheten enligt bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken men det fanns miljömässiga skäl att begränsa miljöpåverkan av transporterna. Angående frågan om det med stöd av miljöbalken går att ställa villkor rörande miljöpåverkan från transporterna i ett mål som rör ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet hänvisade domstolen i sin diskussion liksom i Akzo målet till förarbetena.¹⁰⁸ I målet kom miljödomstolen fram till i stort sett samma slutsatser som i miljödomstolen kommit fram till i Akzo målet.

2.7.3 Sammanställning av praxis

Miljödomstolen har i ett stort antal mål uppskjutit fastställande av slutliga villkor för transporter enligt 22 kap. 27 § miljöbalken.¹⁰⁹ Huruvida prövotidsförfarandet resulterar i slutliga villkor för transporterna anges dock inte i domsluten, utan visar endast att domstolen funnit att det föreligger ett verkligt behov av att utreda dels transporternas miljöpåverkan och dels möjligheterna att minska dessa.

Vilka utredningar som krävs av bolaget kan vara av skiftande karaktär. För att visa på vilka utredningskrav som kan ställas ges här några exempel:

¹⁰⁶ Miljööverdomstolen Mål nr. M 7179-02 (avgjord 2003-05-06) överklagande av Miljödomstolen Mål nr. 177-01.

¹⁰⁷ Miljödomstolen Mål nr M 258-01, Gruvön.

¹⁰⁸ 1 kap. 1 § MB, prop. 1997/98:45 del 2 s. 8 och Bertil Bengtsson s. 1:5 för att försöka reda ut hur frågan skulle bedömas. Sedan hänvisning till prop. 1997/98:45 del 2 s. 15 f. där det framgår att såväl transporter som val av råvaror innefattas i miljöbalkens tillämpningsområde och att krav kan ställas på transporter och råvaror se även Mål nr. M 177-01, Akzo Nobel Base Chemicals, monoklorättiksyrafabrik.

¹⁰⁹ Se bl.a. Miljödomstolen Mål nr. M 270-99, M 540-99, M 49-00, M 177-01, M 49-01, M 258-01, M 111-02, Miljööverdomstolen Mål nr. 602-02 och Miljööverdomstolen 7179-02.

1. möjligheterna att minska miljöpåverkan från transporter genom övergång till järnvägstransporter, krav vid upphandling av transporter m.m.¹¹⁰
2. möjligheterna att genom val av lämpligt transportslag och genom utnyttjande av bästa teknik eller genom att ställa krav vid upphandling av transporttjänster i samband med inköp av råvaror minimera miljöpåverkan från transporter.¹¹¹
3. innehålla skyddsåtgärder, tidplan, kostnadsuppskattning, förslag på villkor, den exakta storleken av utsläpp till luft av kväveoxider, planerad förnyelse av fordonsparken och vad det skulle innebära för energieffektivisering och luftutsläppen och möjligheterna att begränsa buller. Dessa undersökningar skulle dock endast beröra de interna transporter.¹¹²
4. bolagets möjligheter att minska miljöpåverkan av transporter till och från bolagets anläggningar, exempel på åtgärder och deras miljö- och kostnadsmässiga konsekvenser samt bolagets förutsättningar att genomföra dem.¹¹³

2.8 Villkor vid tillståndsprovning

2.8.1 Lagrum och förarbeten

Utformandet av tillstånd och villkor för driften av en verksamhet har en avgörande betydelse ”[...] både för möjligheten att utöva en effektiv tillsyn, påföra miljöstraffavgift och utdöma straff, men också för att verksamhetsutövaren själv skall kunna utveckla mål och medel för att följa upp sitt miljöarbete.”¹¹⁴ För att möjliggöra en bedömning av huruvida

¹¹⁰ Miljödomstolen Mål nr. M 177-01.

¹¹¹ Miljödomstolen Mål nr. M 258-01.

¹¹² Miljödomstolen Mål nr. M 111-02,

¹¹³ Miljööverdomstolen Mål nr. M 602-02 och Miljööverdomstolen Mål nr. M 7179-02.

¹¹⁴ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 171.

verksamhetsutövaren efterlever villkoren måste dessa vara konkreta och klara och tillståndets omfattning måste ha en tydlig avgränsning så det går att fastställa objektivt när en överträdelse skett. Viktigt är också att villkoren ”[...] utvecklas så de tydligare kopplas till olika miljömål, anpassade till verksamheten, och så att de även omfattar hushållningsaspekter.”¹¹⁵

2.8.2 Sammanställning av praxis - historik

Med tanke på att det idag är oklart huruvida det är möjligt att ställa slutliga villkor för externa transporter är det lätt att tro att möjligheten är en nyhet som uppkommit i och med miljöbalkens ikraftträdande. Så är dock inte fallet. För att belysa att det redan på koncessionsnämndens tid hade börjat denna diskussion och hade en framväxande praxis på området har jag valt att ta med några exempel. Redogörelsen för målen avgjorda i koncessionsnämnden är dock inte på något sätt heltäckande utan skall endast ge en inblick i hur rättsläget såg ut innan miljöbalken.

Fram till år 1975 undvek koncessionsnämnden att föreskriva några villkor gällande transporter till och från den sökta verksamheten om detta låg mot sökandens vilja, vilket påvisats i ett antal fall.¹¹⁶ Däremot ställdes villkor för transporter i de fall där sökanden medgivit åtagandet. Detta för att ansvaret för vägarna till och från verksamheten legat på någon annan än den sökande och att det då krävdes frivillighet för ett sådant åtagande.¹¹⁷ Koncessionsnämnden ansåg att den kritiska frågan för huruvida det kunde ställas villkor för transporter eller ej utgjordes av vem som hade ansvaret för vägen, hade verksamhetsutövaren själv ansvaret för vägen kunde det ställas villkor på transporter.¹¹⁸

¹¹⁵ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 172.

¹¹⁶ Se bl.a. Botkyrka ärendet Koncessionsnämndens B 58/71 och Koncessionsnämndens B 52/72.

¹¹⁷ Svärd-Rahmn, s. 130 f.f.

Under de följande åren skedde en förändring i praxis och koncessionsnämnden började ställa villkor bl.a. angående vilka tider transporter skulle utföras, men här utformades oftast mjuka villkor med uttrycket ”om möjligen”.¹¹⁹ Koncessionsnämnden hade många gånger den uppfattningen att verksamhetsutövaren kunde anses ha möjlighet att företa skyddsåtgärder. Detta kunde till exempel vara att anlägga en ny väg för att minska bullerstörningar¹²⁰ eller att täcka över sina vagnar för att minska luktstörningar¹²¹. Vidare ansåg koncessionsnämnden att det skulle röra sig om transporter i omedelbar närhet till den sökande anläggningen. I Hörby-ärendet har dock koncessionsnämnden föreskrivit skyddsåtgärder som kunde tänkas uppkomma av transportfordon utanför själva verksamheten, och verksamhetsutövaren ålades dessutom att förlägga tillfartsvägen till en fastighet som inte ägdes av den sökande verksamhetsutövaren.

Ett mycket intressant fall rörde tillståndsbeslutet till verksamheten vid Arlanda flygplats.¹²² Beslutet innebar bland annat en precisering av de villkor angående utsläpp av koldioxid och kväveoxider som framlades av regeringen. I och med koncessionsnämndens beslut skulle utsläppen beräknas utifrån bland annat: ”[...] *energiproduktion, intern servicetrafik och motorprovning, marktransporter för passagerare och anställda från bostads- eller arbetsplats till Arlanda och åter samt transporter av fraktgods, post och förnödenheter från leverantör eller depå till Arlanda och åter*”. Vidare i fallet reglerades antalet flygningar, flyg- och transporttider m.m. I detta mål ställde koncessionsnämnden villkor både de interna och de externa transporterna.

I ett ytterligare ärende uttrycktes i koncessionsnämndens beslut att bolaget ”[...] skall enligt sitt åtagande till Naturvårdsverket [...] ge in en plan för utökad energiåtervinning samt införande av från energisynpunkt effektiva transportsystem.”¹²³ I ärendet hade Naturvårdsverket yrkat på ett prövotidsförfarande och att det skulle ställas villkor för transporter. Koncessionsnämnden var av den uppfattningen att energi- och transportfrågorna var av stor betydelse och ansåg det angeläget att en utredning utfördes. Däremot ansåg koncessionsnämnden att det inte var troligt att prövotidsförfarandet inte skulle kunna leda till föreskrivande av villkor enligt ML, och koncessionsnämnden föreskrev således inte någon prövotid. Koncessionsnämnden ansåg dock att om frågan om nya villkor aktualiseras på grund av utredningen, kan frågan tas upp på nytt om

¹¹⁸ Se bl.a. Kristinebergsärendet Koncessionsnämndens B 14/79 och Lidingöärendet Koncessionsnämndens B 27/77.

¹¹⁹ Se bl.a. Lövsstadärendet Koncessionsnämndens B 135/78.

¹²⁰ Se Hörbyärendet Koncessionsnämndens B 107/77.

¹²¹ Se Trollstadärendet Koncessionsnämndens B 106/78.

¹²² Arlandaärendet, Koncessionsnämndens B Nr 46/93.

¹²³ Boliden Mineral Koncessionsnämndens B Nr 82/98.

förutsättningarna för omprövning av villkor enligt 24 § miljöskyddslagen eller motsvarande i framtida bestämmelser är uppfyllda. Koncessionsnämnden hänvisade i målet även till ett tillståndsbeslut där det föreskrivits att bolaget i samband med en kommande tillståndsansökan skulle föreslå innehåll och utförande av en utredning rörande övergång till ekologiskt hållbar stålproduktion.¹²⁴ Detta var alltså steget innan bolaget eventuellt ålades att genomföra utredningen (prövotid enligt dåvarande 21 § ML).

2.8.3 Miljöcertifiering och miljötänkande

2.8.3.1 Praxis

I ett mål angående tillståndsansökan enligt miljöbalken för ökad produktion uppsköt miljödomstolen enligt 22 kap. 27 § miljöbalken avgörandet av vilka villkor som skall gälla för utsläpp till luft av kväveoxider från interna transporter och buller vid bostäder.¹²⁵ Miljödomstolen ansåg att en sådan utredning kan vara befogad beträffande de interna transporterna då dessa hade betydelse när det gäller utsläpp till luft av kväveoxider och svavel och buller till omgivningen. Den exakta storleken av kväveoxidutsläpp var inte känd och skulle därför beräknas. Miljödomstolen ansåg att bolaget borde redovisa vilka möjligheter som finns att minska dessa utsläpp, t.ex. genom att fordonsparken successivt förnyas. På motsvarande sätt borde bolaget bedöma hur förnyelse av fordon kommer att påverka energieffektiviteten. När det gäller möjligheterna att minska bullret från transporter borde dessa redovisas inom ramen för utredningen. När det gäller möjligheterna till begränsning av utsläppet av svavel från transporter hade det framgått att utsläppet av svavel från interna transporter skulle upphöra från och med år 2005 då bolaget införde svavelfri dieselloolja och att det därför inte behövdes någon närmare utredning i det avseendet. **Miljödomstolen ansåg emellertid att något villkor om utsläpp från fartyg inte kunde föreskrivas inom ramen för prövningen i detta mål då utredningen i målet visat att bolaget beaktar möjligheterna till miljövänliga transporter, bl.a. genom att den största delen av de externa transporterna sker på järnväg. Någon prövotidsutredning rörande externa transporter behövs därför inte.**

Miljödomstolen har i ett annat mål gjort den bedömningen att på grund av att ett raffinaderi börjat tillverka bensin som var ”mer miljövänlig”¹²⁶ så borde de ökade utsläppen av koldioxid som de ökade transporterna medför kompenseras av minskade utsläpp från de fordon som kommer att utnyttja det miljövänligare bränslet. Miljödomstolen valde att se på utsläppen som att de flyttats från många små, mobila punktkällor till en stor fast källa.¹²⁷ Miljödomstolens domskäl kan dock ifrågasättas då en bedömning på detta sätt inte är hållbar juridiskt eller miljömässigt och inte överensstämmer med en korrekt tillämpning av miljöbalken.

¹²⁴ Koncessionsnämndens B nr 137/96, SSAB Tunnpålat.

¹²⁵ Miljödomstolen Mål nr M 111-02, SSAB Tunnpålat.

¹²⁶ S.k. EU-anpassade drivmedel.

¹²⁷ Miljödomstolen Mål nr. M 326-01, Scanraff, ansökan om tillstånd att efter om- och tillbyggnad öka produktionen samt tillverka s.k. EU-anpassade drivmedel.

2.8.3.2 Sammanställning av praxis

Inledningsvis kan konstateras att miljödomstolen i fem mål diskuterat sig fram till en lösning som visar att på grund av att företaget kan hänvisa till att ett miljötänkande och en miljömedvetenhet finns inom bolaget så har miljödomstolen ofta valt en mjukare linje i tillståndsprövningen. Miljödomstolen väljer då att ställa villkor på att en transportpolicyplan för att välja miljövänligare transporter skall upprättas och därigenom ställs inte uttryckligen villkor för transporterna i tillståndsprövningen.¹²⁸ Dessutom har miljödomstolen konstaterat att då företaget visat att de beaktar möjligheterna till miljövänliga transporter genom att de bl.a. tillämpar järnvägstransporter för största delen av de externa transporterna, så behövs inte någon prövotidsutredning rörande de externa transporterna.¹²⁹

2.8.4 Rådighet över transporter

2.8.4.1 Praxis

I ett mål angående tillståndsprövning för tillverkning av kemikalier i Skoghall konstaterade miljödomstolen att den miljöpåverkan och andra störningar av transporterna vid ansökningen om produktionsökning inte utgjorde ett hinder för tillstånd enligt 2 kap. miljöbalken. Det fanns däremot miljömässiga skäl att dämpa transporterna.^{130 131} Miljödomstolen lade vikt vid att företaget vid leveransbedömningen av transportföretag lade sort vikt vid miljöaspekten på de transporter som bolaget själva köper, oavsett om det var transporter av råvaror eller färdig produkt och krävde miljöcertifiering (ISO 14001 eller utförde egen granskning) vilket visade att de bedrev ett aktivt miljöarbete (se även diskussionen ovan angående miljöcertifiering). I målet fann miljödomstolen att det finns lagstöd för villkorsreglering av transporterna vid tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet men att denna inte alltid är möjlig eller lämplig och att en förutsättning för villkor är att en sökande kan efterleva villkoret och råda över transporterna.

¹²⁸ Se bl.a. Miljödomstolen Mål nr. M 327-01 och M 461-01.

¹²⁹ Miljödomstolen Mål nr. M 111-02.

¹³⁰ Miljödomstolen hänvisar här till 1 kap. 1 § MB, Prop. 1997/98:45, del 2, s. 8 och Bertil Bengtsson, del 1, s. 1:5 och 1 kap. 1 § 2 st. Prop. 1997/98:45, del 2, s. 15 f.

¹³¹ Miljödomstolen Mål nr. M 177-01, Akzo Nobel Chemicals.

När det gäller rådighet över transporter fastställde miljödomstolen att när en kund ombesörjer transporten av en produkt kan sökanden inte anses råda över transporten i sådan grad att villkor kan föreskrivas men i det fall sökanden själv ombesörjer transporter och i mindre grad även när en sökande upphandlar transporttjänster torde sökanden också anses kunna påverka de miljömässiga aspekter som ska beaktas vid utförandet av transporttjänster.

Miljödomstolen ansåg, som i många andra fall, att underlaget för att bedöma huruvida vilka åtgärder som bolaget skäligen kunde åläggas inte var tillräckligt och beslutade således att de slutliga villkoren avseende transporter skulle skjutas upp under en prövotid.

2.8.4.2 Sammanställning av praxis

Vad miljödomstolen ansett att bolaget råder över och kontrollerar är:

1. Val av råvaruleverantör,
2. de överväganden som i stora drag görs om hur råvaran forslas till anläggningen,
3. upphandling av transporter och de val som träffas i samband med denna,
4. sina egna transporter, och
5. transporter som utförs inom den egna koncernen.¹³²

Miljödomstolen har även fastslagit att om en kund ombesörjer transporter så kan inte sökanden anses råda över transporter. När sökanden upphandlar transporttjänster är rådigheten över transporter mindre än i det fall sökanden utför dem själv.¹³³

2.8.4.3 Kommentarer

Vid en första anblick på vilka transporter miljödomstolen konstaterat att verksamhetsutövaren har rådighet över kan det konstateras att de transporter som inte kan inräknas i denna uppställning är förhållandevis få och kan t.ex. bestå i att kunden tar sig till köpcentret med eget transportmedel

¹³² Miljödomstolen Mål nr M 106-02 och M 455-01, M 52-02, M 327-01 och M 461-01.

¹³³ Miljödomstolen Mål nr. M 177-01, M 258-01.

(transporten av varan från den miljöfarliga verksamheten går då utöver verksamhetsutövarens rådighet).

Enligt min bedömning måste dock bolaget ha full rådighet över hur det väljer att lösa sina transporter av råvaror och färdiga produkter. Det står ju bolaget fritt att självt ombesörja transporter, att upphandla transporttjänster eller att låta leverantörer och kunder sköta transporter. I och med denna frihet att själv välja hur transporter skall utföras, måste bolaget ha möjlighet och skyldighet att beakta miljöaspekter vid detta val.

2.8.5 Formulering av villkor

2.8.5.1 Praxis

I ett mål angående tillstånd till bergtäktsverksamhet enligt ML fastslog miljööverdomstolen i de slutliga villkoren en tidsbegränsning för när transporter fick utföras. Vidare uppställdes villkor om tvätt av fordon och förhindrande av störande dammande från transporter. ¹³⁴

I ytterligare ett mål angående tillstånd till tillverkning av livsmedel av spannmålsprodukter m.m. enligt ML fastslog miljööverdomstolen att transporter med godsvagnar och lastbilar inte fick utföras efter kl. 22. ¹³⁵

I ett mål från miljööverdomstolen angående omprövning av villkor för flygplats framflyttades tidpunkten då bullerdämpande åtgärder skall vara utförda. ¹³⁶

Ett annat mål handlade om ansökan om tillstånd till ändring av verksamheten vid Bravikens Pappersbruk. ¹³⁷ Detta mål kan anses ha lett till ett steg framåt för möjligheterna att ställa villkor för transporter. Såsom slutliga villkor föreskrev miljödomstolen att:

”För alla transporter till verksamheten och de från verksamheten där bolaget beställer/upphandlar transporter skall gälla att bolaget till tillsynsmyndigheten skall inge transportplan som är inriktad på att välja det transportsätt som bäst främjar en hållbar utveckling. Bolaget skall vidare årligen till tillsynsmyndigheten redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att uppfylla villkoret, liksom målet för kommande år.”

”I mobila bränsle drivna maskiner som används inom verksamheten skall från och med år 2004 enbart användas bränsle som uppfyller kraven för

¹³⁴ Miljödomstolen Mål nr. M 3864-99.

¹³⁵ Miljödomstolen Mål nr. M 7172-99.

¹³⁶ Miljödomstolen Mål nr. M 1523-00.

¹³⁷ Miljödomstolen Mål nr M 455-01, Holmen Paper.

diesel Miljöklass I i lagen (2001:1080) om motorfordons avgasrening och motorbränslen eller annat krav som av tillsynsmyndigheten bedöms som likvärdigt eller bättre från miljösynpunkt.”

”Vid utbyte skall nya förbränningsmotordrivna mobila maskiner som används inom verksamheten uppfylla kraven i steg II i förordningen (1998:1709) om avgaskrav för vissa förbränningsmotordrivna mobila maskiner.”

2.8.5.2 Sammanställning av praxis

Miljödomstolen har konstaterat att ett villkor för en miljöfarlig verksamhet som grundar sig på miljöskyddslagens bestämmelser endast kan avse olägenheterna, medan motsvarande villkor enligt miljöbalken kan avse vad som helst som gagnar en ekologiskt hållbar utveckling.¹³⁸

Villkoren vara formulerade så att dessa krav uppfylls:

1. Tillståndshavaren måste kunna efterleva villkoret.
2. Tillståndshavaren måste på något sätt råda över frågan.
3. Villkoren måste vara entydiga.
4. Villkoren måste vara möjliga att kontrollera.

Detta resulterar i att det inte är möjligt eller rimligt att i detalj föreskriva om villkor som rör transporter utanför industriområdet eller som annan huvudman ansvarar för.¹³⁹

2.8.5.3 Kommentarer

Trots att miljödomstolen uttalat att det inte är möjligt att föreskriva detaljerade villkor finns dock möjligheten att i slutliga villkoren ange att t.ex. en miljöplan för transporterna skall upprättas. Vidare finns enligt min bedömning möjligheten att genom kunskapskravet i 2 kap. 2 § kräva att verksamhetsutövaren besitter viss kunskap om de transporter denne upphandlar för att möjliggöra att det minst miljöpåverkande alternativet kan väljas.

¹³⁸ Miljödomstolen Mål nr. M 455-01.

¹³⁹ Miljödomstolen Mål nr M 455-01.M 177-01, M 258-01 och M 274-01.M 106-02, M 52-02 och mål nr. M 52-02.

2.8.6 Externa transporter

2.8.6.1 Praxis

I ett mål angående vidtagande av erforderliga produktionshöjande åtgärder vid ett pappersbruk gjordes ett antal framsteg gällande möjligheten att ställa villkor för transporter, och då i synnerhet de externa. Miljödomstolen ålade verksamhetsutövaren slutliga villkor angående de interna transporternas bränsle- och avgaskrav. Slutliga villkor uppställdes även för de externa transporterna enligt vilka bolaget ”[...] årligen skall undersöka och dokumentera möjligheterna att minska miljöpåverkan från de externa transporter som bolaget utför i egen regi eller upphandlar”. Utredningen skall omfatta bl.a. transportsätt, transportsträcka, lastgrad, körsätt och bränsleslag.”¹⁴⁰

Orsaken till att miljödomstolen valt att inte ytterligare precisera villkoren för de externa transporterna var att ”Ett villkor måste emellertid uppfylla grundläggande krav på entydighet och vara möjligt att kontrollera. [...] Med hänsyn till det stora antalet internationella transporter får det anses orimligt att nu ställa krav på bränslekvälitet för ankommande transportfordon..”

Miljödomstolen diskuterade vidare i domskälen att det är ”[...] angeläget att diskussionen om transporternas miljöpåverkan och möjligheterna att påverka dessa hålls levande inom företaget”. Just på grund av detta ansåg miljödomstolen att villkor borde fastställas ”[...] som ålägger bolaget att återkommande undersöka möjligheterna att minska denna miljöpåverkan”. Bolaget hade åtagit sig de krav på de interna transporternas bränslekvälitet och avgaser som yrkats av bl.a. Naturvårdsverket. Som skäl för domslutet angav miljödomstolen de lagrum och förarbeten som hänvisats till i tidigare mål från miljödomstolen.¹⁴¹

I två mycket intressanta mål angående ansökan om tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken att utöka produktion av kemikalier fastslog domstolen i de slutliga villkoren att bolagen skulle inge en transportplan till tillsynsmyndigheten för alla transporter till och från verksamheten där bolaget beställer/upphandlar transporter. Transportplanen skulle vara inriktad på att i möjligaste mån välja det transportsätt som bäst främjar en hållbar utveckling. Bolaget skall även **redovisa de åtgärder** som vidtagits för att uppfylla planens mål.¹⁴² Båda företagen var miljöcertifierade enligt ISO 14000 vilket också upptogs i domen. Vid diskussion angående lokaliseringen enligt 2 kap. 4 § miljöbalken konstaterade miljödomstolen att transportmöjligheterna till och från verksamheten är goda, att transporterna sker på vägar med stort trafikflöde och att dessa inte nämnvärt påverkas av bolagets transporter. I enlighet med 16 kap. 7 § miljöbalken konstaterade miljödomstolen att verksamheterna bedrivs i område med tillräcklig tillgång till transporter.

¹⁴⁰ Miljödomstolen dom den 2003-02-13 i Mål M 52-02.

¹⁴¹ Praxis enligt ML, 1 kap. 1 § MB, prop. 1997/98:45, del 2, s. 8 och 208, 16 kap. 7 § MB.

¹⁴² Miljödomstolen dom den 2003-03-13 i Mål nr. M 327-01 och M 461-01.

De slutsatser som miljödomstolen sedan fattar för transportererna är mycket intressanta och innebär till stor del en ny diskussion varför jag valt att återge dessa i sin helhet men i punktform:

1. Rättsläget vad avser i vilken utsträckning man kan utfärda villkor för en verksamhetsutövare med avseende på externa transporter är oklart,
2. Miljödomstolen ansåg att det rent principiellt förefaller mest rimligt att man i första hand riktar sig direkt mot verksamhetsutövare inom transportsektorn,
3. Det finns stöd i miljöbalkens allmänna hänsynsregler för att även utanför denna krets ålägga verksamhetsutövare att antingen inom ramen för miljörapportering eller i annan redovisning, redovisa vilka insatser bolaget gör i syfte att åtminstone på sikt främja miljöförbättrande transporter,
 - 3.A Detta finns det praxis på,
 - 3.B Det leder inte till några betungande kostnader för verksamhetsutövaren och kan därigenom anses som skäligt enligt 2 kap. 7 § miljöbalken,
 - 3.C Miljödomstolen ansåg slutligen att bolaget skulle åläggas en sådan redovisningsskyldighet till tillsynsmyndigheten i vart fall i avvaktan på vägledande avgöranden i frågan.

2.8.6.2 Sammanställning av praxis

I ett mål har miljödomstolen ansett att transportererna utgör en mindre del av utsläppen från verksamheten men att dessa inte var försumbara och att de bidrog till de samlade utsläppen från transportsektorn. Här har alltså miljödomstolen en samlad helhetssyn på hela transportsektorn och dess miljöproblem. Vidare ansåg miljödomstolen att en miljöanpassning av transportererna torde vara möjlig genom en övergång till större andel järnvägstransporter. Frågan sattes dock på provotid.¹⁴³

Mycket intressant är att miljödomstolen har ansett att ett särskilt problem är godstransporternas bidrag till regionala och globala miljöeffekter och möjligheterna att påverka dessa effekter.¹⁴⁴ Miljödomstolen har konstaterat att utsläppen från transportererna till och från verksamheten har stor betydelse för miljön, och har särskilt uppmärksammat de mycket stora utsläppen av svaveldioxid och kvävedioxider från transportererna (i detta fall mestadels sjötransporter).

¹⁴³ Mål nr. M 540-99.

¹⁴⁴ M 455-01 och M 106-02.

När det gäller de externa transporter, alltså de som utförs till och från den miljöfarliga verksamheten, har miljödomstolen konstaterat att rättsläget är oklart. Detta har sin grund i att domstolen många gånger finner det svårt att definiera rådighet eller finner att verksamhetsutövaren inte har en faktisk och rättslig möjlighet att bestämma över transporter. Att föreskriva villkor om upprättande av en miljöplan för utförandet av de externa transporter har dock ansetts vara skäligt i enlighet med 2 kap. 7 § miljöbalken.¹⁴⁵

Miljödomstolen har i de tre sista målen som kommit under våren valt att ställa slutliga villkor om att en plan skall upprättas för de externa transporter, vilket kan ses som att praxis växt fram i tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna även på transporter.¹⁴⁶

Miljödomstolen har i ett mål konstaterat att i det fall företaget visat att de beaktar möjligheterna till miljövänliga transporter genom att de bl.a. tillämpar järnvägstransporter för största delen av de externa transporter, så behövs inte någon prøvotidsutredning rörande de externa transporter.¹⁴⁷

Frågan angående huruvida det är möjligt att ställa villkor för fartygstransporter har ännu inte specifikt berörts i något fall.

Miljödomstolen har i ett mål uttalat villkor för utsläpp från fartyg inte kunde föreskrivas inom ramen för målet, vilket mestadels berörde ställande av villkor för vägtransporter transporter.¹⁴⁸ Fartyg omfattas dock av upprättade miljöpolicyplaner för transportverksamheten.

Det föreligger många problem när det gäller möjligheten att ställa villkor för externa transporter. Miljödomstolen har konstaterat att dessa transporter sker vanligtvis utanför och huvudsakligen på avstånd från anläggningens gränser, dessutom i olika led och kanske inom ett annat lands territorium eller beträffande sjötransporter på internationellt vatten. Miljödomstolen har

¹⁴⁵ Miljödomstolen Mål nr. M 327-01 och M 461-01.

¹⁴⁶ Se Miljödomstolen Mål nr. 52-02, 327-01 och 461-01.

¹⁴⁷ Miljödomstolen Mål nr. M 111-02.

vidare konstaterat att möjligheten att ställa villkor för externa transporter, och möjligheten för verksamhetsutövaren att besitta rådighet över transporter, inte är så stor och detta speciellt de transporter som utförs i andra eller tredje led. Vidare måste beaktas att transportörerna dessutom många gånger har ett eget självständigt ansvar, bl.a. enligt miljöbalken och arbetar kanske på uppdrag av annan huvudman.¹⁴⁹ Detta sammantaget gör att det är svårt att ställa villkor för externa transporter, men det är dock inte omöjligt att genom avtal kräva att viss miljöhänsyn även skall tas vid sådana transporter. I synnerhet för de internationella externa transporter som utförs ända fram till den miljöfarliga verksamheten måste det vara möjligt att ställa villkor.

I två fall har miljödomstolen uttalat att man i princip i första hand bör vända sig mot verksamhetsutövare inom transportsektorn för att komma åt transporternas miljöproblem.¹⁵⁰ Enligt min bedömning vore detta endast ett sätt att försöka komma runt problemet, men resultatet kan bli förödande då det finns risk för att billiga utländska och icke-miljövänliga transporter köps in istället för de svenska miljöanpassade. Ännu har dock inte något sådant fall prövats. Med tanke på den lagstiftning som finns idag är dock möjligheterna att ställa kraven på verksamhetsutövare inom transportsektorn inte stora. För att möjliggöra en sådan tillämpning skulle bland annat krävas att det i en förordning gavs möjlighet att ställa strängare villkor på transportörer.

2.8.7 Miljöplan för transporter

2.8.7.1 Praxis

¹⁴⁸ Miljödomstolen Mål nr. M 111-02.

¹⁴⁹ M 455-01 och M 106-02, M 52-02.

¹⁵⁰ Se M 327-01 och M 461-01.

Ett mål gällde ansökan om tillstånd till utökad verksamhet, massa- och pappersbruk.¹⁵¹ I detta mål följdes den praxis som framkommit under miljöbalkens tid. Målet är dock överklagat till miljööverdomstolen av bolaget.¹⁵² *”Bolaget skulle upprätta en plan för sina transporter inom anläggningen samt för transporter av gods till och från anläggningen. Planen skulle utgå från syftet att transporter ska ske på sådant sätt som främjar en hållbar utveckling. Planen skulle inges till tillsynsmyndigheten [...] och revideras vart tredje år.”* Samma villkor för mobila dieseldrivna maskiner uppställdes som i föregående mål. Miljödomstolen argumenterade liknande föregående praxis på området och avslutade med att konstatera att: *”det för transporter inom verksamhetsområdet bör föreskrivas konkreta villkor i enlighet med domslutet. Samtidigt bör föreskrivas ett villkor om en plan för transporter med en ambitionsnivå beträffande hur transporter skall ske. Den planen bör innefatta såväl transporter inom som utom anläggningens område och såväl transporter som sker i egen regi som av t.ex. kunder. Planen bör fortlöpa revideras och lämnas in till tillsynsmyndigheten.”*

2.8.7.2 Sammanställning av praxis

Villkor om att en miljöplan för hur transportarbetet skall utföras är för närvarande enda möjligheten att ställa villkor för externa transporter, men kan även åläggas på alla transporter, och detta tillämpas oftast om företaget visat miljöenliga åtgärder och tänkande.¹⁵³

Vad en sådan plan skall innehålla har förändrats med tiden och domstolen kräver enligt min bedömning allt utförligare utredningar. Vidare påverkar de olika förutsättningarna från fall till fall den enskilda bedömningen. Några exempel är dock:

1. En sådan plan skall innefatta såväl transporter inom som utom anläggningens område och såväl transporter som sker i egen regi som av t.ex. kunder.¹⁵⁴ I och med detta mål anser jag att det fastslagits att det är möjligt att ställa villkor för vissa externa transporter.

2. Att bolaget årligen skall undersöka och dokumentera möjligheterna att minska miljöpåverkan från de externa transporter som bolaget utför i egen regi eller upphandlar. En sådan utredning skulle omfatta bl.a. transportsätt,

¹⁵¹ Mål nr M 106-02, Stora Enso Nymölla.

¹⁵² Mål nr M 428-03, Överklagande av Miljödomstolen nr 106-02.

¹⁵³ T.ex. miljöcertifiering enligt ISO 14001.

¹⁵⁴ M 106-02.

transportsträcka, lastgrad, körsätt och bränsleslag.¹⁵⁵ Intressant är i detta fall att de externa transporterna inom bolaget mestadels var internationella. Härigenom borde det inte föreligga några svårigheter att i efterföljande domslut ställa villkor för både nationella och internationella externa transporter, åtminstone med upprättande av en plan för dessa.

3. En transportplan kan även vara inriktad på att i möjligaste mån välja det transportsätt som bäst främjar en hållbar utveckling.¹⁵⁶ Detta var ett slutligt villkor i båda domarna. Rättsläget förblir dock fortfarande i viss mån osäkert då de mål där en sådan miljöplan krävts för transporterna är överklagade till miljööverdomstolen.

2.8.8 Kommentarer

Innan miljöbalken trätt i kraft och enligt ML hade koncessionsnämnden inte någon faktisk möjlighet att ställa villkor för transporterna. Men däremot började redan här tillämpas en öppnare syn på området där bolaget själv fick frivilligt åta sig att utföra utredningar. Det fanns således praxis på att ställa villkor även för de externa transporter på koncessionsnämndens tid vilket är uppseendeväckande med tanke på den oklarhet som anses föreligga på området idag.

Sammanfattningsvis kan sägas att det står klar att det enligt miljöbalken är möjligt att ställa villkor för transporter till och från miljöfarlig verksamhet. Den avgörande frågan är huruvida verksamhetsutövaren kan anses ha rådighet över transporterna eller ej. Trots den praxis som växt fram på området föreligger det fortfarande oklarhet huruvida det är möjligt att ställa villkor för externa transporter. Det föreligger fast praxis på att en miljöpolicyplan för transporterna kan upprättas även för de externa

¹⁵⁵ M 52-02.

¹⁵⁶ Mål nr. M 327-01 och M 461-01.

transporterna. Intressant är att miljödomstolen ansett att även det kan ställas villkor även på internationella externa transporter.

Enligt min bedömning är det lättare att ställa krav på sökandens inköp av varor än på transporterna av färdiga produkter ut från verksamheten, detta mycket för att verksamhetsutövarens rådighet är större vid inköp av råvaror än vid leverans av de färdiga produkterna.

3 Diskussion

3.1 Lösningar på transportproblematiken

Ett klargörande i rådighetsfrågan skulle resultera i en mer enhetlig tillämpning i praxis. Denna fråga kan klargöras i och med ett avgörande i miljööverdomstolen men det beror till stor del på hur miljööverdomstolen väljer att formulera domskälen. I de domar som studerats i denna uppsats har dock miljööverdomstolen valt att inte klargöra frågan. Vidare skulle ett allmänt råd från Naturvårdsverket kunna vara en alternativ lösning, men för något sådant finns varken delegering eller regeringsuppdrag. Viktigt är dock att motverka den osäkerhet som råder på området. Ett klargörande skulle vara lämpligt både för domstolarnas rättstillämpning och för verksamhetsutövarna. Ett sådant klargörande skulle också öka tillämpandet av 2 kap. miljöbalken.

Ytterligare en lösning på osäkerheten när det gäller rådighet över externa transporter vore att ställa krav på verksamhetsutövaren (beställaren av transporterna) och att denne i sin tur fick ställa bindande krav på utövarna av transporterna (transportörerna) t.ex. genom att avtala om frågan. Detta skulle resultera i att om inte transportören uppfyller kraven i avtalet så kan denne ställas ansvarig för avtalsbrott och blir således ansvarig i andra hand igenom att ersätta köparen av tjänsten.

3.2 MKB och transporter

En MKB skall täcka tänkbara miljöpåverkningar som projektet kan leda till. När det gäller transporter kan det som jag nämnt ovan både röra sig om lokala, regionala och globala miljöpåverkningar. Oavsett om man enligt

miljöbalken kan ställa villkor på transportererna vid tillståndsprovningen, vilket man enligt min bedömning kan, skall transportererna ingå i MKB:n och således ingå i tillåtlighetsprovningen av verksamheten.

Vid tillståndsprovningar enligt miljöbalken föreligger det skillnad mellan:

1. Vad som skall redovisas i MKB:n, och
2. Vad som kan prövas och villkoras enligt miljöbalken.

Det är viktigt att all miljöpåverkan en verksamhet eller åtgärd anges i en MKB. Och trots att det i vissa fall det i vissa fall inte föreligger någon laglig grund för myndigheten att pröva och villkora alla åtgärder, t.ex. transportererna i vissa fall, så skall alla möjliga miljöpåverkningar av verksamheten redovisas i MKB:n. Detta dels för att möjliggöra en helhetsbedömning av den miljöpåverkan som verksamheten kommer att orsaka och dels att ge en signal till lagstiftaren. Om någon del av verksamheten inte omfattas av provningarna, men det föreligger ett stort behov av att pröva även denna, kan detta ge en signal till lagstiftaren att det föreligger en brist i systemet och att det är något som måste åtgärdas.¹⁵⁷ Detta gäller i synnerhet i transportfrågan där emissionerna från externa transporter är stora och det ännu inte är tillräckligt klargjort huruvida dessa skall villkoras eller ej eller vem som skall ställas ansvarig.

En intressant fråga är huruvida MKB tillämpas på ett korrekt sätt vid tillståndsprovningarna. Enligt min bedömning skall en MKB enligt 6 kap. miljöbalken innehålla all tänkbar miljöpåverkan som verksamheten kan orsaka. Trots detta tillämpas provotidsförfarande enligt 22 kap. 27 § på transportererna i stort sett varje provning. Detta måste innebära att de MKB som verksamhetsutövarna tagit fram inte uppfyller kraven enligt 6 kap. miljöbalken, men detta har inte domstolarna inte diskuterat i domskälen.

¹⁵⁷ Fråga Staffan var man kan få tag på vad syftet med MKB var i USA, se författad 1980 av Staffan, Amerikanskt rättsfall.

För att kunna påverka innan verksamhetsutövaren fattat beslut angående bl.a. inriktningen av verksamheten i stort måste MKB:n upprättas före tillståndsbeslutet och inte efter.¹⁵⁸ I en MKB skall tillståndsmyndigheten kunna utläsa i vilken mån verksamheten kommer att uppfylla de olika målen som finns uppställda i miljöbalken, bl.a. de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

En MKB skall ingå i alla ansökningar om tillstånd enligt miljöbalken eller miljöbalkens föreskrifter och även vid fall av anmälningsplikt. Frågan om huruvida MKB-kravet är för stort i Sverige är för tillfället uppe i debatt. Enligt min bedömning bör en MKB enligt 6 kap. miljöbalken alltid krävas för att möjliggöra att tillståndsmyndigheten skall kunna göra en korrekt bedömning av verksamhetens kommande miljöpåverkan. Myndigheten skall sedan utifrån miljöpåverkan ta ställning till huruvida verksamheten skall ges tillstånd eller ej alternativt vilka villkor som skall krävas.

Anser tillståndsmyndigheten att det fattas upplysningar i en MKB kan denna kräva att en utförligare MKB inlämnas. En tillståndsansökan kan i vissa fall avslås på grund av att den inte uppfyller kravet på att kunna tjäna som ett fullödigt beslutsunderlag.¹⁵⁹ Detta är dock något som inte tillämpas i någon större utsträckning och här borde ske en förändring för att korta prövningstiden för tillstånd men också för att främja att en bättre MKB tas fram redan från början. I vissa fall kan dock sökanden tillåtas att inte redogöra för en alternativ lösning, t.ex. när det inte finns några möjliga alternativa lösningar som vid vissa täktverksamheter, se nedan.

Andra jämförbara alternativ för den planerade verksamheten kan t.ex. vara ”en utbyggd järnväg för höghastighetståg istället för en flygplats för inrikesflyg”.¹⁶⁰ Detta kan resultera i att den som planerar att starta eller utöka miljöfarlig verksamhet vilken kräver transporter som kan medföra

¹⁵⁸ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 272 f.

¹⁵⁹ Se bl.a. Miljödömsstolens dom den 2002-02-28 i Mål nr. M 2980-00 och Miljööverdömsstolens dom den 2002-11-15 i Mål nr. M 4880-01.

betydande verksamhet måste ange alternativa lösningar för att uppnå syftet, vilket t.ex. kan vara att förlägga transporter via tågtransporter istället för vägtransporter. Med de uppsatta målen angående en hållbar transportsektor i åtanke bör det krävas en stark motivering av den valda transportmetoden, särskilt när det primära valet av transportmetod inte är det bästa ur miljösynpunkt. Frågan huruvida en tillståndsmyndighet i ett sådant fall kan kräva att transporter ska utföras på det ur miljösynpunkt mest lämpliga alternativet lämnar jag dock tills vidare öppen.

Viktigt att reflektera över är dock att innehållet i MKB:n får anpassas till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning. Således skall en MKB för en verksamhet som inte medför en betydande miljöpåverkan endast innehålla det som anges i 6 kap. 7 § 1 stycket i den utsträckning det behövs för att syftet med MKB skall uppnås.¹⁶¹ Här skall således en anpassning ske till verksamhetens tänkta påverkan av miljön för att inte det skall åläggas allt för tunga krav på mindre miljöpåverkande verksamheter.

3.3 Bedömningen av transporternas miljöpåverkan

För att underlätta bedömningen av huruvida transporter ska anses uppfylla reglerna i 2 kap. miljöbalken bör ett antal aspekter vilka skall anges i MKB:n vägas in i bedömningen. För de ämnen som transporter genererar och som brukas vid transportarbete bör även mängd, farlighet och hushållningsaspekter vägas in i bedömningen. Här skall således alla utsläpp från transporter, möjligheter att minska dessa och dess påverkan på människors hälsa och miljön inräknas.

För att sedan bedöma de oönskade resultat som transporter genererar vilket kan t.ex. bestå i buller, damm från vägar, utsläpp av partiklar m.m. så bör även transporternas frekvens, vilket betyder hur ofta transporter

¹⁶⁰ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 64.

kommer att utföras, vägas in i bedömningen. Vidare skall vägas in de konsekvenser som ett oönskat resultat medför för människors hälsa och miljön och hur sannolikt det är att detta resultat inträffar.

Efter att man systematiskt rangordnat miljöaspekterna, kan man väga in olika drivkrafter som kan tänkas påverka den slutliga bedömningen, vilket t.ex. kan vara huruvida kostnaden som verksamhetsutövaren får betala är skälig i förhållande till miljöåtgärden. Viktigt är dock att uppmärksamma att vad miljön klarar bör läggas i första rummet, se MKN under skälighetsregeln.

3.4 Vad är rimligt/skäligt?

För att göra en bedömning av huruvida det kan anses skäligt enligt 2 kap. miljöbalken ställa villkor som anger att en verksamhetsutövare ska vidta skyddsåtgärder och försiktighetsmått måste en bedömning utföras. Denna skälighetsbedömning uppbyggs många gånger genom att ålägga ekonomiskt värde på de miljöskador som åtgärden medför.

När det gäller styrande normer, som i 2 kap. miljöbalken, skall en avvägning utföras utifrån ett antal aspekter. Här kan man dela upp det i två olika tankesätt som bör vägas samman för att en hållbar utveckling skall kunna nås. För det första vad är skäligt i det enskilda fallet:

Typ av känslighet i miljön,

Ekonomisk status för bolaget,

Mängden utsläpp, och

Vad kan krävas vid liknande verksamheter.

För det andra vad som är skäligt för miljön, och då för endast miljön i förhållande till en hållbar utveckling. I enlighet med både 1 kap. 1 §

¹⁶¹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 64.

miljöbalken, de miljöpolitiska målen och att en ekologiskt hållbar utveckling skall eftersträvas enligt miljöbalken måste det anses som att miljön skall läggas i första rummet vid tillämpningen av miljöbalken. Detta har även fastställts i förarbetena och intentionen måste ju vara att de skall följas. miljöbalken är dock inte tillräckligt tydlig när det gäller frågan för att detta skall resultera i några drastiska förändringar. En av intentionerna med miljöbalkens ikraftträdande var att miljön skulle få en mer framskjuten roll. Enligt min bedömning bör förändringar ske i miljöbalken som klargör att det är miljön som skall läggas i första rummet, eventuellt genom en hänvisning till miljömålen i själva lagtexten.

Både viktigt och oundvikligt är att i skälighetsbedömningen väga in de transportpolitiska mål som finns uppställda. Målet att nå dessa bör utgöra grunden för skälighetsbedömningen av de kostnader som skyddsåtgärder och försiktighetsmått som måste vidtas. De mål som idag finns uppställda kommer att kräva stora förändringar för att kunna uppnås.¹⁶²

¹⁶² Uppföljning av de transportpolitiska målen, maj 2002, statens institut för kommunikationsanalys, ISBN 91-89586-17-4, s. 5.

4 Slutsatser

Transportsektorn är en bidragande orsak till många av de miljöproblem som finns i dagens moderna samhälle. Den tendens som föreligger är att brukandet av transporter stadigt ökar i takt med ett allt mer rörligt samhälle, både när det gäller transporter av råvaror och färdiga produkter till och från miljöfarlig verksamhet.

Mitt grundläggande syfte med uppsatsen har varit att klargöra huruvida det är möjligt att ställa villkor för transporter till och från miljöfarlig verksamhet, vilka regler som gör detta möjligt och i vilken utsträckning det ställs villkor för transporter till och från miljöfarlig verksamhet.

Den utveckling som skett efter miljöbalkens ikraftträdande angående möjligheten att ställa villkor för transporter till och från miljöfarlig verksamhet beror bl.a. på att koncessionsnämnden inte hade något bemyndigande eller relevant lagstöd för att ställa villkor för transporter. Detta resulterade i att sådana villkor baserades på företagens frivilliga åtaganden. Detta frivilliga åtagande medgavs säkerligen av företagen för att kunna statuera sig som miljöenliga – vilket i allmänhet måste anses som något positivt.

Efter miljöbalkens ikraftträdande föreligger dock möjligheten att ställa villkor för transporter. Detta är uttryckligen fastslaget i både lagtext och förarbetena men har inledningsvis tillämpats relativt restriktivt av domstolen. Den senaste utvecklingen tyder dock på att en utveckling i positiv riktning skett i till av de allmänna hänsynsreglerna och att dessa i framtiden kommer att tillämpas på ett mer frekvent sätt. Säkerligen kan många skäl åläggas ett sådant handlande men enligt min mening kan detta bero på att en mjukstart av tillämpandet tillämpas för att inte företagen skall bli så negativa mot de villkor och regleringar som tillämpas. Redan idag kan

man se hur företagen ”slår bakut” mot de regleringar som åsätts dem. Vidare påverkar nog den praxis som framkom på koncessionsnämndens tid de domslut som fattas vid tillämpningen av miljöbalken, och då i större utsträckning inledningsvis än idag då vi nu börjar få en större praxis på området. På många områden är dock koncessionsnämndens domar fortfarande gällande praxis och miljödomstolen hänvisar t.o.m. till dessa i vissa fall.¹⁶³

När en sådan ändring av regleringen skett efter miljöbalkens ikraftträdande, men det ändå redan finns en omfattande praxis på området från koncessionsnämndens tid, blir det svårt med distinktionen utav vad som kan anses rimligt/skäligt med hänsyn till miljöbalken. Viktigt är dock att miljödomstolen tillämpar miljöbalkstänkande och inte begränsar sig till tidigare miljöskyddslagstänkande. Förhoppningsvis kommer en utveckling av miljööverdomstolens praxis att leda till en större fokusering på ett ”mer miljöenligt” miljöbalkstänkande.

Som jag ovan redogjort föreligger det en mängd möjligheter att ställa villkor för transporter. Enligt min bedömning är det klart att det generellt går att ställa villkor för transporter till och från miljöfarlig verksamhet. Miljöbalken anger klart och tydligt att möjligheten finns och att en skälighetsavvägning skall utföras. Detta är något som kan krävas då det måste anses som skäligt enligt 2 kap. 7 § miljöbalken då villkor för transporter måste anses vara en miljöinvestering som företaget bör klara av och att egentligen liknande villkor bör ställas på alla verksamheter som är i behov av transporter. Uppseendeväckande är dock att inte alla domar från miljödomstolen följer detta mönster. Frågan är i praxis fortfarande långt ifrån avgjord och en orsak till detta kan vara att frågan om de rena transportföretagens miljöansvar inte är avgjord. Bör transportörerna själva ta ansvar för de utförda transporternas utsläpp eller är det något som de verksamheter som anlitar dem skall ansvara för. En sådan tillämpning kan

¹⁶³ Se bland annat Mål nr. M 111-02.

dock inte anses följa de regler som miljöbalken ställer upp idag. Denna fråga har dock mig veterligen inte kommit upp till prövning ännu och så länge den frågan inte är avgjord kommer ett stort frågetecken att kvarstå.

Den utveckling som skett i praxis efter miljöbalkens ikraftträdande inte är så stor. Diskussionen angående att ställa villkor om upprättande av en plan för transporter förelåg redan på koncessionsnämndens tid och således påverkas även dagens miljödomstol mycket av den tillämpning som skett på miljöskyddslagens tid. En orsak till detta kan vara domstolarnas svårighet att tillämpa de nya reglerna och ett ”miljöbalkstänkande”.

För att avgöra huruvida verksamhetsutövaren skall anses ansvarig för transporter till och från dennes miljöfarliga verksamhet är det ett antal delfrågor som måste avgöras. Inledningsvis måste domstolen ta ställning till om transporter skall anses vara följdföretag enligt 16 kap. 7 §. De mest grundläggande frågorna är dock om det skall behövas vara ett följdföretag för att inräknas i den miljöfarliga verksamheten med tanke på det helhetsperspektiv som anläggs i miljöbalken. Det är dock något som domstolen funnit vara riktigt att tillämpa. Vid en sådan bedömning blir de centrala uttrycken för bedömningen huruvida transporter har ett omedelbart samband till verksamheten och om detta kan anses vara en rimlig avgränsning av verksamhetens följdverksamheter.

Vidare måste en bedömning ske utav huruvida verksamhetsutövaren kan anses ha rådighet över transporternas utförande. Det har konstaterats att det inte föreligger några oklarheter när det gäller de interna transporter på verksamheten. Däremot skall det ske en utförlig bedömning av rådigheten över de externa transporter. Här är de mest centrala bedömningsgrunderna huruvida verksamhetsutövaren har faktisk och rättslig möjlighet att bestämma över det som villkoret avser att reglera. Domstolen har dock funnit att en verksamhetsutövare kan anses vara så pass rådig över de externa transporter att det kan anses skäligt enligt 2 kap. 7 § att kräva ett upprättande av en miljöplan för de externa transporter. Här är det dock

viktigt att hålla i åtanke att bolaget har full rådighet över hur det väljer att lösa sina transporter. Det måste således föreligga en faktisk och rättslig möjlighet att åtminstone till stor del påverka vilka transporter som skall tillämpas, och därmed finns möjlighet att ställa krav på att bolaget beaktar miljöaspekterna vid valet av transportör.

Den sista utvecklingen pekar på dock på att en vändning i tillämpningen då miljödomstolen börjat diskutera att det kanske är mest lämpligt att ställa kraven på transportören istället för verksamhetsutövare av miljöfarlig verksamhet som upphandlar transporttjänster. En sådan tillämning kan dock inte anses gå i linje med miljöbalken och kräver således ändringar i lagstiftningen för att vara genomförbar. Det kan således konstateras att det fortfarande föreligger en stor osäkerhet på området.

Domstolarna har enligt min bedömning två olika utgångspunkter när det gäller möjligheten att ställa villkor för transporter till och från miljöfarlig verksamhet. Den ena är att villkor måste preciseras, kunna efterföljas, att sådana inte kan uppställas för externa transporter och att det inte är möjligt att ställa villkor för dessa. Den andra utgångspunkten är att mer precisa villkor skall uppställas för interna transporter och att villkor för externa transporter skall vara lite mer generella och omfattas av en transportpolicyplan. Utifrån dessa rättsfall måste det anses finnas en fungerande praxis på området och denna tenderar till att bli allt mer öppen även för slutliga villkor även för externa transporter. Domstolen har i ett flertal fall accepterat att möjligheten att ställa villkor för transporterna finns, men i vilka situationer som villkor för transporterna skall utdömas känns fortfarande osäkert. Detta är dock något som miljööverdomstolen undviker att beröra i de senaste domarna där de istället lagt möjligheten att ställa slutliga villkor för transporterna på prövotid enligt 22 kap.27 § miljöbalken. För att frågan skall klargöras krävs dock att miljööverdomstolen uttalar sig utförligt i frågan.

I de ovanstående domarna utgår miljödomstolen alltid från att tillämpa 2 kap. 3 § miljöbalken för att ställa villkor för transporter. Enligt denna kan tillståndsmyndigheten bl.a. kräva att försiktighetsmått vidtas och att bästa möjliga teknik tillämpas vid utförande av transporterna. Någon egentlig diskussion angående BAT (best available technology) har inte förts i domstolen utan det verkar som att verksamhetsutövaren påverkar tillståndsprövningen i allt för stor utsträckning. Enligt min mening finns det dock andra vägar att reglera transporterna på som ännu inte tillämpas. Som exempel kan nämnas 2 kap. 5 § i vilken det konstateras att man skall hushålla med energi och att i första hand skall förnybara energikällor användas. Här ges möjligheten att ställa krav på att verksamhetsutövaren endast skall använda förnyelsebara drivmedel vid transporter. Denna fråga har inte drivits i något mål och det är något som verkligen kan ifrågasättas. Ytterligare en allmän hänsynsregel som skulle kunna tillämpas för att påverka transporternas val av drivmedel är produktvalsprincipen i 2 kap. 6 § miljöbalken.

Enligt de transportpolitiska målen framhålls transportfrågan i relation till vårt åtagande att arbeta för en hållbar utveckling. Denna fråga är väl belyst i förarbeten och i uppställningar av mål och strategier. Än så länge har dock inte frågan belysts tillräckligt i den faktiska lagtillämpningen eller i praxis. En positiv förändring av vikten som läggs vid transportfrågan har dock skett.

Vad som visat sig i min uppsats är att transporterna i varje fall skall räknas in vid den första tillåtlighetsbedömningen av den miljöfarliga verksamheten. Vidare har det i vissa fall (se ovan) visat sig att verksamhetsutövaren kan åläggas att tillämpa bättre teknik (miljövänligare transporter, t.ex. utbyte av lastbilstransporter mot tågtransporter). Detta är en praxis som utvecklas mot en positiv riktning och miljödomstolen lägger allt större vikt vid transporterna i sina bedömningar, och i vissa fall ställs även slutliga villkor upp för de externa transporterna.

Undersökningen av praxis har även visat att verksamhetsutövaren kan tvingas att använda energisnålare transporter, i vilken utsträckning och inom vilken tidsram varierar dock men tankesättet har åtminstone tillämpats i praxis och krav har ställts på verksamhetsutövarna.

Frågan huruvida verksamhetsutövaren kan tvingas tillämpa förnybara drivmedel är en fråga som inte varit lika framgångsrik som den ovanstående, här har domstolen valt att inte tillämpa de allmänna hänsynsreglerna på ett tillbörligt sätt då frågan om förnybara energikällor (t.ex. icke-fossila förnybara drivmedel) enligt 2 kap. 3 och 5 § miljöbalken är något som inte kommer upp till prövning när det gäller transporter.

Vikten av att arbeta för förbättringar av transporterna ur miljösynpunkt gavs stor tyngd i EG-kommissionens yttrande angående förslag för att nå en europeisk strategi för trygg energiförsörjning¹⁶⁴, vilket även diskuterats i en artikel av Persson och Blair. Huvudmålet i kommissionens förslag är att förplikta medlemsstaterna att vidta erforderliga åtgärder, bl.a. genom lagstiftning, så att biobränslen utgör minst 5,75 % av alla drivmedel som avsätts på marknaden och att det skall bli lättare att använda alternativa drivmedel senast år 2010.¹⁶⁵ Vidare angavs i artikeln att innan 2005 skall en miljöklassificering av lastbilar vara utvecklad och att miljövänlig teknik skall stödjas. En annan viktig fråga som togs upp var att statsstöd som resulterar i negativa miljöeffekter skall fasas ut.¹⁶⁶ Förändringar för att uppfylla dessa mål går dock relativt långsamt i Sverige och frågan är om vi kommer klara att uppfylla dessa mål.

Ytterligare en intressant fråga jag undersökt är huruvida en verksamhet kan flyttas p.g.a. de långa transporterna alt. transporter i känsligt område eller

¹⁶⁴ KOM(2000) 769 slutlig, 29.11.2000, Grönboken, Mot en europeisk strategi för trygg energiförsörjning.

¹⁶⁵ KOM (2003) 193 slutlig, 22.4.2003). Kommissionens yttrande angående direktiv om främjande av användningen av biodrivmedel eller andra förnybara drivmedel, KOM(2001) 547/2 – 2001/0265(COD).

¹⁶⁶ Se DN-debatt, Göran Persson och Tony Blair, Dubbla den förnyelsebara energin, publicerad 2003.02.25.

inom tätbebyggda områden. Detta är något som började tillämpas redan under koncessionsnämndens tid och vilket sedan miljödomstolen och miljööverdomstolen fortsatt att tillämpa. Vad ett sådant tänkande kan leda till för de norra delarna av Sverige där man är beroende av långa transporter för all verksamhet är dock en intressant fråga. Ett sådant tänkande kan resultera i att verksamheter bör läggas allt närmare konsumenterna för att minska transporternas emissioner.

En aspekt som inte klargjorts i de rättsfall som studerats är frågan om huruvida en miljöfarlig verksamhet kan anses ha en olämplig lokalisering på grund av långa transporter och inte på grund av att de närliggande bostäderna blir störda av transporterna. En sådan tillämpning vore dock lämplig då valet av lokalisering enligt miljöbalkens mål alltid skall följa en hållbar utveckling.

Frågan huruvida en verksamhet kan stoppas på grund av att om transporterna inräknas i totala utsläppet av verksamheten är något som diskuterats i praxis och miljööverdomstolen har i ett mål valt att inte godta tillståndsansökningen med hänvisning till de transporter som verksamheten skulle medföra, men här var det farliga transporter som frågan gällde. I de andra målen har dock domstolen inte funnit att det var lämpligt att stoppa verksamheten på grund av transporterna. Enligt min bedömning bör även 16 kap. 5 § miljöbalken kunna tillämpas i det fall där transporterna medverkar till att en miljökvalitetsnorm överskrids. På så sätt bör transporterna kunna inverka på bedömningen av huruvida verksamheten skall anses så som tillåtlig eller ej.

Ytterligare en fråga jag velat belysa i min uppsats är huruvida de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken tillämpas vid tillståndsprövningar, och om detta utförs i tillräcklig omfattning. Min slutsats i frågan är att prövningar angående 2 kap. miljöbalken ökar allt mer, och att vi troligtvis kommer att få en mer korrekt tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna inom några år. Ett problem är dock skälighetsbedömningen i 2 kap. 7 § där en subjektiv bedömning skall utföras, åtminstone är det en sådan som i många fall utförs,

och att domstolen har en tendens att lägga allt för stor vikt vid huruvida det är skäligt för företaget att vidta åtgärden och inte vid vad som miljön skäligen kan tåla.

I många fall måste en ekonomisk summa uppsättas för den skada som åsamkas miljön för att domstolen skall förstå hur allvarlig den är. Enligt min bedömning kan det dock ifrågasättas om man verkligen kan sätta en summa på miljön. Utan en fungerande miljö finns inte någonting att leva för över huvud taget. Borde inte miljön, och för den skull även människors hälsa, vara det som sätts i första rummet. Efter att ha gjort en grundlig genomgång av rättsläget idag har jag förstått att så inte är fallet. Vår svenska miljö rätt är än idag, liksom de första lagstiftningarna på miljöområdet, tillämpad på ett sådant sätt att den samhällseliga ekonomin och välfärden sätts på en högre nivå än den grundläggande förutsättningen för allt levande, miljön.

Man bör ha i åtanke att miljöbalken skall fungera som ett verktyg för genomförandet av miljöpolitiken, men att det krävs tillämpning av flera hjälpmedel för att styra samhället mot varaktigt hållbara lösningar.¹⁶⁷ Ett lämpligt styrmedel för att minska utsläppen från transportsektorn vore att beskatta fordon och drivmedel efter dess grad av miljöpåverkan i större utsträckning än idag (miljöpåverkans beskattning).

Jag vill slutligen som en avslutande tanke framhålla vikten av att prövningsmyndigheten i tillståndsärenden lägger vikt även vid transporter och de miljöpåverkningar som sådana kan leda till. Skall samhället anpassas mot en hållbar utveckling så måste stora förändringar ske på transportområdet. En viktig aspekt är att ställa krav på förnybara drivmedel, möjligheten finns tekniskt och det är bara det ekonomiska som begränsar domstolen för att ställa sådana krav. Vidare är det viktigt att även transporternas miljöpåverkningar läggs till grund för den slutliga bedömningen huruvida verksamheten är miljömässigt motiverad, och att om

¹⁶⁷ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 166 och del 2, s. 8.

transporterna inte är miljömässigt motiverade så måste även transporterna till och från verksamheten leda till att verksamheten stoppas.

I den perfekta världen skulle dock både krav ställas på uppköparen av transporter och transportören, då detta vore den bästa lösningen mot en hållbar utveckling.

5 Käll- och litteraturförteckning

5.1 Offentligt tryck

5.1.1 Författningar

SFS 1943:431, Lagen om allmänna vägar.

SFS 1943:437, Vägstadgan.

SFS 1970:994, Jordabalken.

SFS 1997:788, Förordningen om producentansvar för bilar.

SFS 1998:808, Miljöbalken.

SFS 1998:899, Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

SFS 1998:1707, Lag om åtgärder mot buller och avgaser från mobila maskiner.

SFS 2001:1080, lagen om motorfordons avgasrening och motorbränslen.

5.1.2 Propositioner

Prop. 1990/91:90, Hur mår Sverige? – en rapport om miljösituationen.

Prop. 1997/98:45, del 1, Miljöbalk.

Prop. 1997/98:45, del 2, Miljöbalk.

Prop. 1997/98:56, Transportpolitik för en hållbar utveckling.

Prop. 1997/98:145, Svenska miljömål – Miljöpolitik för ett hållbart Sverige.

Prop. 2000/01:130, Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier.

5.1.3 Internationell lagstiftning

84/360/EEG, Rådets direktiv om bekämpning av luftförorening från industrianläggningar.

COM (92) final, Towards Sustainability, A European Programme of Policy and Action in relation to the Environment and Sustainable Development.

91/61/EEG, Rådets direktiv om samordnande av åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, s.k. IPPC-direktivet.

KOM(2000) 769 slutlig, 29.11.2000, Grönboken, Mot en europeisk strategi för trygg energiförsörjning.

KOM(2001) 547/2 – 2001/0265(COD) Direktiv om främjande av användningen av biodrivmedel eller andra förnybara drivmedel.

KOM (2003 193) slutlig, 22.4.2003. Kommissionens yttrande angående KOM(2001) 769 slutlig.

2001/45/EEG, Direktiv om strategiska miljöbedömningar.

5.2 Tryckta källor

5.2.1 Litteratur

Bengtsson, Bertil, m.fl., *Miljöbalken – En kommentar Del 1*, uppl. 1, ISBN 91-39-00737-5, Stockholm 2000.

Christensen, Jonas, *Enskilda avlopp – Miljöbalken har ändrat de rättsliga förutsättningarna*, s. 19.

Christensen, Jonas, *Rätt och Kretslopp – studier om förutsättningar för rättslig kontroll av naturresursflöden, tillämpade på fosfor*, uppl. 1, ISBN 91-7678-430-4, Uppsala 2000.

Ericsson, Lars, *Miljörätt och rättssociologi*, uppl. 1, ISBN 91-44-30391-2, Lund 1989.

Erkinheimo, Erica, och Nilsson, Annika, *Lagarna och transportererna – möjligheter att begränsa transporterens negativa effekter i Skåne*, ISSN 1402-3393, Malmö 2003.

Gipperth, Lena, *Miljö kvalitetsnormer – en rättsvetenskaplig studie i regelteknik för operationalisering av miljömål*, uppl. 1, Uppsala 1999.

Rubensson, Stefan, *Miljöbalken – Den nya miljö rätten*, uppl. 2, ISBN 91-39-10364-1, Stockholm 2000.

Sandberg, Henrik, *Hållbarhetsanpassade transporter*, uppl. 1, VINNOVA Rapport VR 2001:7, ISBN 91-89588-08-8, Stockholm 2001.

Svärd, Stig-Olof, Rahmn, Thomas, *Prövning enligt miljöskyddslagen*, uppl. 1, ISBN 91-20-04843-2, Stockholm 1975.

Westerlund, Staffan, *Miljö rättsliga grundfrågor*, uppl. 1, ISBN 82-519-0820-5, Trondheim 1987.

Westerlund, Staffan, *Rätt och miljö*, uppl. 1, ISBN 91-7798-169-3, Lund 1988.

5.2.2 Rapport/råd/handbok

Miljö faktorer i transportsektorn, 071-SNV/rapport nr. 5045.

Naturvårdsverket – *Handbok för tillståndsprovning och anmälan avseende miljöfarlig verksamhet*, ej ännu publicerad.

MKB under utveckling – tidiga erfarenheter av MKB enligt miljöbalken och förslag på fortsatt utvärdering, 071-SNV/rapport nr 5150, ISBN 91-620-5150-4.

Trafik, miljö och tillväxt - går det ihop?, SNV, uppl. 1, Stockholm 2000.

Uppföljning av de transportpolitiska målen. Maj 2002, Statens Institut för Kommunikationsanalys (SIKA), Värnamo, 2002. ISBN 91-89586-17-4, s. 13.

Miljöanpassning av transporter – Regionalt och lokalt, En rapport från Region-MaTs-projektet, ISBN 91-620-5135-0, 071-SNV/rapport nr. 5135.

5.2.3 Tidskrifter

Miljörättslig tidskrift nr. 1999:1, s. 100.

DN-debatt, Göran Persson och Tony Blair, *Dubbla den förnyelsebara energin*, publicerad 2003-02-25.

Svenska Dagbladet, Annika Engström, *SL satsar på vätgas i tanken*, publicerad 2003-02-27.

6 Rättsfall

6.1 Miljööverdomstolen

Miljööverdomstolens dom den i Mål nr. M 3864-99, Tecomatic, bergtäktsverksamhet.

Miljööverdomstolens dom den i Mål nr. M 7172-99, Kungsörnen, Spannmålsproduktion.

Miljööverdomstolens dom den i Mål nr. M 9677-99, Tillstånd till enskild avloppsanläggning.

Miljööverdomstolens dom den i Mål nr. M 1523-00, Fyrstads flygplats.

Miljööverdomstolens dom den i Mål nr. M 4542-00, Göteborg-Säve flygplats, Överklagande av miljödomstolens Mål nr. M 299-99.

Miljööverdomstolens dom den i Mål nr. M 857-01, Tillstånd till enskild avloppsanläggning.

Miljööverdomstolens dom den 2002-11-15 i Mål nr. M 4880-01, Hägerums kvarn.

Miljödomstolens dom den 2003-02-21 i Mål nr. M 8012-01.

Miljööverdomstolens dom den 2003-05-06 i Mål nr. M 602-02, Överklagande av miljödomstolens Mål nr. 72-01.

Miljööverdomstolens dom den i Mål nr. M 6068-02, Tillstånd till hantering av petroleumprodukter, Loudden.

Miljööverdomstolens dom den 2003-05-06 i Mål nr. M 7179-02, Överklagande av miljödomstolens dom i Mål nr. 177-01.

Miljööverdomstolens dom den i Mål nr. M 428-03, Överklagande av miljödomstolens dom i Mål nr. 106-02.

Miljööverdomstolens dom den 2003-05-15 i Mål nr. M 2524-03.

6.2 Miljödomstolen

Miljödomstolens dom den i Mål nr. M 270-99.

Miljödomstolens dom den i Mål nr. M 299-99, Göteborg-Säve flygplats.

Miljödomstolens dom den i Mål nr. M 540-99, Scana Steel Components.

Miljödomstolens dom den i Mål nr. M 521-99.

Miljödomstolens dom den i Mål nr. M 49-00, Dynäs, Väja, massa- och pappersbruk.

Miljödomstolens dom den 2002-02-28 i Mål nr. M 2980-00.

Miljödomstolens dom den 2002-07-03 i Mål nr. M 49-01, Preem, raffinaderi.

Miljödomstolens dom den 2001-12-18 i Mål nr. M 72-01, Stora Enso Hylte, massa- och pappersbruk. Miljödomstolens dom den 2002-06-11 i Mål nr. M 177-01, Akzo Nobel Base Chemicals, monoklorättiksyrafabrik.

Miljödomstolens dom den 2002-10-04 i Mål nr. M 239-01, Fiskeby board, kartongbruk.

Miljödomstolens dom den 2002-10-31 i Mål nr. M 258-01, Gruvön, pappersbruk.

Miljödomstolens dom den 2002-12-20 i Mål nr. M 274-01, Astra Zeneka, läkemedelsfabrik.

Miljödomstolens dom den 2002-10-18 i Mål nr. M 326-01, Scanraff, drivmedelstillverkning.

Miljödomstolens dom den 2003-03-13 i Mål nr. M 327-01, Perstorp Specialty Chemicals, pentaerytriol (penta) tillverkning.

Miljödomstolens dom den 2003-01-24 i Mål nr. M 376-01, Samhällsbyggnadsnämnden, störning av trafikbuller.

Miljödomstolens dom den 2002-10-15 i Mål nr. M 444-01, Tekniska verken, kraftvärmeverk.

Miljödomstolens dom den 2002-12-19 i Mål nr. M 455-01, Holmen Paper, Bravikens pappersbruk.

Miljödomstolens dom den 2003-03-13 i Mål nr. M 461-01, Perstorp Formox, formalintillverkning.

Miljödomstolens dom den 2003-01-27 i Mål nr. M 24-02, Åtgärder mot buller från vägtrafik.

Miljödomstolens dom den 2003-02-13 i Mål nr. M 52-02, Swedish Tissue, pappersbruk.

Miljödomstolens dom den 2002-12-20 i Mål nr. M 106-02, Stora Enso Nymölla, massa- och pappersbruk.

Miljödomstolens dom den 2002-12-06 i Mål nr. M 111-02, SSAB Tunnpå, tunnplåtsproduktion.

6.3 Koncessionsnämndsbeslut

Koncessionsnämndens beslut 58/71, Botkyrka ärendet.

Koncessionsnämndens beslut 52/72, Botkyrka ärendet.

Koncessionsnämndens beslut 27/77, Lidingö ärendet.

Koncessionsnämndens beslut 107/77, Hörby ärendet.

Koncessionsnämndens beslut 106/78, Trollstad ärendet.

Koncessionsnämndens beslut 135/78, Lövstad ärendet.

Koncessionsnämndens beslut 14/79, Kristinebergs ärendet.

Koncessionsnämndens beslut den 1993-04-06 i mål nr. 46/93, Arlanda ärendet.

Koncessionsnämndens beslut 99/94.

Koncessionsnämndens beslut 137/96, SSAB Tunnpå.

Koncessionsnämndens beslut 2/98, Rondeco AB.

Koncessionsnämndens beslut 82/98, Boliden mineral.

Koncessionsnämndens beslut 43/98, Skellefteå motorsällskap.

Koncessionsnämndens beslut 119/98, Umeå flygplats.

Koncessionsnämndens beslut 177/98, Luleå-Kallax flygplats.

6.4 Länsstyrelsens beslut

Länsstyrelsens beslut den 2002-09-13 ang. ärende 505-30190/00 m.fl.

6.5 EG-domstolen

C-513/99, Concordia Bus Finland Oy Ab/Helsingin kaupunki/HKL-Bussliikenne.