



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Anders Klahr

Mindre ändring av miljöfarlig
verksamhet

Examensarbete
20 poäng

Handledare Annika Nilsson

Ämnesområde Miljörätt

Termin vt 01

Innehåll

SAMMANFATTNING	4
1 INLEDNING.....	5
1.1 BAKGRUND	5
1.2 SYFTE OCH AVGRÄNSNING	5
1.3 METOD OCH MATERIAL	6
1.4 DISPOSITION	6
2. MILJÖFARLIG VERKSAMHET.....	7
2.1 ALLMÄNT OM MILJÖFARLIG VERKSAMHET.....	7
2.2 BEGREPPET MILJÖFARLIG VERKSAMHET	8
2.3 PRÖVNINGSSYSTEMET.....	9
2.4 TILLSTÅNDET.....	11
2.5 ÄNDRING AV MILJÖFARLIG VERKSAMHET GENOM ANSÖKAN	11
2.6 ÄNDRING AV VERKSAMHET GENOM ANMÄLAN	13
3 PÅBYGGNADSTILLSTÅND	14
3.1 BAKGRUND	14
3.2 ALLMÄNT OM PÅBYGGNADSTILLSTÅND.....	14
3.3 RÄTTSAVGÖRANDE.....	16
3.3.1 <i>Hydro Supra AB</i>	16
3.3.2 <i>Håfreströms AB</i>	18
3.3.3 <i>Kanthal AB</i>	20
3.3.4 <i>Hydro Agri AB</i>	21
3.4 DISKUSSION PÅBYGGNADSTILLSTÅND	22
4 MINDRE ÄNDRING	26

4.1 ALLMÄNT OM MINDRE ÄNDRING	26
4.2 RÄTTSAVGÖRANDE.....	28
4.2.1 <i>Kubikenborg Aluminium</i>	28
4.2.2 <i>Woxna Graphite</i>	30
4.2.3 <i>Volvo Flobyfabrik</i>	31
4.3 DISKUSSION MINDRE ÄNDRING	32
5 AVSLUTANDE DISKUSSION OCH SLUTSATSER	38
6 LITTERATURFÖRTECKNING	40
7 RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	42

Sammanfattning

Miljöfarlig verksamhet regleras idag av miljöbalken. Detta har inneburit att tillståndsförfarandet av miljöfarlig verksamhet, som tidigare reglerades av miljöskyddslagen och den praxis som utarbetades av Koncessionsnämnden, nu skall hanteras enligt miljöbalken. Detta har medfört en förändring vad gäller prövning av ändring i tillståndspliktiga verksamheter. I förarbetena till miljöbalken uttalas att det vid ändring av en tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet, som inte är mindre, skall ske en samlad prövning av hela verksamheten. Syftet med det uttalandet var att regeringen ville frånga förfarandet med att meddela tillstånd som bara avsåg själva ändringarna. Detta har inneburit att verksamhetsutövare i större utsträckning anmäler ändringar istället för att ansöka om tillstånd för att förändra verksamheten. Rättsläget angående vilka ändringar som är möjliga att anmäla, enligt 5 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, är osäkert och det kan leda till att tolkningen av lagregeln varierar mellan tillsynsmyndigheterna. Det är dock klarlagt att en produktionsökning inte kan godkännas som ett anmälningsärende enligt 5 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Förfarandet med påbyggnadstillstånd har inte helt upphört men miljödomstolarna verkar ha intagit en mer restriktiv inställning till principen än vad som tillämpades av Koncessionsnämnden. Idag verkar det som att påbyggnadstillstånd bara meddelas om det gäller en ändring av en miljöfarlig verksamhet som är mindre och är tidsbegränsad eller att påbyggnadstillståndet kommer att ersättas inom en nära framtid av ett nytt tillstånd som avser hela verksamheten.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

I och med att miljöbalken trädde i kraft i januari 1999 har tillståndsförfarandet för miljöfarlig verksamhet fått en annan utformning än vad som gällde enligt miljöskyddslagen. Enligt miljöskyddslagen och den praxis som Koncessionsnämnden utvecklade var det möjligt att bevilja tillstånd för en ändring av en miljöfarlig verksamhet, antingen genom att hela verksamheten prövades, eller i vissa fall att bara själva ändringen prövades. Det var vanligt att Koncessionsnämnden enbart prövade ändringen om den avsåg en mindre produktionsökning. Ett tillstånd som enbart avsåg själva ändringen kallades för påbyggnadstillstånd. Om ändringen var obetydlig kunde verksamhetsutövaren göra en anmälan till behörig tillsynsmyndighet. Tillståndsförfarandet har nu förändrats genom att den praxis som Koncessionsnämnden utvecklade angående påbyggnadstillstånd inte skall tillämpas i samma utsträckning som tidigare. I förarbetet till miljöbalken ansåg regeringen att det vid förändringar i miljöfarliga verksamheter skall ske en samlad prövning om inte förändringen är att bedöma som mindre. Förändringen i tillståndsförfarandet har även medfört att anmälningar av mindre ändring har fått ökad betydelse på grund av att verksamhetsutövarna i högre utsträckning anmäler en förändring istället för att ansöka om ett påbyggnadstillstånd. Anledningen till det är att en sådan ansökan skulle kunna leda till att verksamheten kommer att prövas i sin helhet.

1.2 Syfte och avgränsning

Syftet med denna uppsats är att beskriva och utreda vad som kan utgöra en mindre ändring enligt 9 kap 6 § 1 st 4p miljöbalken och 5 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, samt att beskriva och utreda vilken betydelse begreppet påbyggnadstillstånd har i den nuvarande rättstillämpningen.

Uppsatsen behandlar enbart tillståndsgivning av miljöfarlig verksamhet trots att det finns många verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöbalken. Orsaken till det är att de förändringar som jag vill utreda enbart berör skillnaden mellan miljöskyddslagen och miljöbalken. Den undersökande delen av uppsatsen behandlar mindre ändring och påbyggnadstillstånd och inte övriga delar av tillståndsförfarandet. Jag berör inte heller regeringens tillåtlighetsprövning då jag anser att den inte är av intresse för uppsatsen.

1.3 Metod och material

Uppsatsen är baserad på litteraturstudier, rättsfall och beslut, men jag har även genom intervjuer fått fram fakta och fått hjälp med att ringa in vilka problem som uppstått till följd av att miljöbalken har börjat tillämpas i tillståndsförfaranden. Propositionen till miljöbalken, tillsammans med Bertil Bengtssons bok, "Speciell Fastighetsrätt Miljöbalken" har varit de källor som legat till grund för beskrivningen av miljöbalkens regler. Information om miljöskyddslagen har jag främst hämtat från Ulf Bjällås och Thomas Rahmns bok "Miljöskyddslagen". Antalet rättsfall är ganska begränsat p.g.a. att det har avgjorts få tillståndsärenden som är av intresse för uppsatsen efter det att miljöbalken har börjat tillämpas. Det har även varit svårt att få tag på relevanta anmälningsärenden som avgjorts av länsstyrelser och kommuner.

1.4 Disposition

I uppsatsens andra kapitel beskrivs reglerna kring miljöfarlig verksamhet och hur ändringar av verksamheterna kan ske. Jag behandlar miljöbalkens och miljöskyddslagens regler samtidigt för att lättare åskådliggöra skillnaderna mellan dem. I de avslutande delarna presenterar jag vad som har yttrats angående påbyggnadstillstånd och mindre ändring, samt tar upp relevanta rättsfall och för en diskussion kring begreppen. Uppsatsen avslutas med en diskussion kring de två problemen, samt om vilka förändringar som kan förväntas på lagområdet.

2 Miljöfarlig verksamhet.

2.1 Allmänt om miljöfarlig verksamhet

Miljöskyddslagen upphörde att gälla i och med införandet av miljöbalken. Miljöskyddslagens regler kom att till stor del gå upp i 9 kap miljöbalken. Miljöbalken har inte inneburit några större förändringar vad gäller regleringen av miljöfarlig verksamhet i förhållande till vad som tidigare gällde enligt miljöskyddslagen. En nyhet är förändringen av myndighetsorganisationen som bl.a. har inneburit att Koncessionsnämnden, som var den myndighet som enligt miljöskyddslagen prövade tillståndsfrågor, har ersatts av miljödomstolar. Dessutom har den lagtekniska utformningen av reglerna ändrats. Reglerna om miljöfarlig verksamhet i 9 kap miljöbalken. skall läsas ihop med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap miljöbalken. De allmänna hänsynsreglerna är ett antal övergripande principer om hänsyn till miljön och motsvarades till viss del de tillåtlighetsreglerna som återfanns i 4-6 §§ miljöskyddslagen. En av de allmänna hänsynsreglerna är skälighetsregeln.¹ Regeln innebär att det skall ske en avvägning mellan kraven på försiktighetsåtgärder som kan ställas för att skydda människors hälsa och miljön enligt de allmänna hänsynsreglerna, och kostnaden för att genomföra nödvändiga åtgärder.

Tillämpningen av miljöbalkens regler i förhållande till miljöskyddslagens regler hanteras av promulgationslagen, lag (1998:814) om införandet av miljöbalken. Om ett mål om miljöfarlig verksamhet inletts enligt miljöskyddslagen men inte avslutats innan miljöbalken blivit giltig kommer den materiella bedömningen att ske enligt miljöskyddslagen och den processuella bedömning att ske enligt miljöbalken.²

¹ Miljöbalken 2 kap 7 §.

² Lagen (1998:814) om införande av miljöbalken 6 §.

2.2 Begreppet miljöfarlig verksamhet

Miljöfarlig verksamhet definierades i miljöskyddslagen 1 §, och numera i miljöbalken 9 kap 1 §. Definitionerna motsvarar i stort sett varandra. Enligt miljöbalken är miljöfarlig verksamhet:

- Utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i mark, vattenområden eller grundvatten.
- Användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön genom annat utsläpp än som avses i punkten ovan, eller genom föroreningar av mark, luft, vattenområden eller grundvatten,
- Användning av mark , byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenheter för omgivningen genom buller, skakningar, ljus, joniserad strålning eller icke joniserad strålning eller liknande.³

Det som skiljer miljöbalkens definition från miljöskyddslagens är att man tagit med rent tillfälliga störningar, t.ex. enstaka sprängningar som medför skakningar i omgivningen samt att joniserad strålning har tagits upp som en störningskälla.

En verksamhet behöver inte vara farlig för miljön bara därför att den har betecknats som miljöfarlig utan det som är avgörande är att det kan finnas en risk för påverkan på miljön eller människor.⁴

Enligt miljöbalken och miljöskyddslagen är det enbart störningar från en fastighet som kan bli föremål för lagarnas tillämpningsområden. Det är alltså möjligt att ingripa mot innehavaren av en fast störningskälla som t.ex. en hamn, om hamnverksamheten leder till vattenföroreningar.⁵ I de fall en störning härrör ifrån en rörlig utsläppskälla som t.ex. bil eller båt, omfattas den däremot inte av lagen.

³ Miljöbalken 9 kap 1 §.

⁴ Miljöskyddslagen 1 § och miljöbalken 9 kap 1 § 2 p.

⁵ Bengtsson, Bertil, Speciell fastighetsrätt - miljöbalken, sid. 183.

Med begreppet användning avses all verksamhet som äger rum inom fastigheten oavsett om det är ägaren, arrendatorn eller hyresgästen som bedriver den. Till och med i de fall där verksamhetsutövaren saknar rättslig grund till marken anses den som bedriver verksamheten vara ansvarig verksamhetsutövare.⁶ Användning behöver inte vara aktiv, i förarbetena till miljöbalken sägs uttryckligen att de s.k. förvaringsfallen skall betraktas som användning av mark.⁷ Det innebär att en sopptipp som inte längre är i bruk ändå skall anses vara en sådan användning av mark som avses i 9 kap 1 § miljöbalken.

2.3 Prövningssystemet

Enligt 9 kap miljöbalken får inte miljöfarlig verksamhet bedrivas utan att tillstånd har meddelats eller en anmälan har skett. I bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd finns ett register som delar in miljöfarliga verksamheter i tre olika klasser A, B och C. Indelningen sker efter verksamhetens befarade miljöpåverkan.⁸ Indelningen är även vägledande för vilken myndighet som skall hantera respektive verksamhets tillståndansökan eller anmälan. Systemet som gällde under miljöskyddslagen var i stort sett likadant som det som nu tillämpas enligt miljöbalken. Även miljöskyddsförordningen hade en bilaga med nästan samma upplägg. Det har dock skett en del förändringar i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, dels har indelningen av verksamheterna i över- och underrubriker utgått och dels har numreringen av verksamheterna förändrats. Syftet med förändringarna har varit att minska antalet tillståndsprövningar och att flytta verksamheter från A- listan till B- listan.⁹ Skillnaden mellan miljöskyddslagen och miljöbalken ligger till stor del i vilka myndigheter som skall hantera ansökningarna av tillstånden. Enligt miljöskyddsförordningen var Koncessionsnämnden första prövningsinstans för A-verksamheter medan B- verksamheter anmäldes till länsstyrelsen.¹⁰ Vad gällde C-verksamheter skedde anmälningar till behörig kommunal nämnd eller i vissa fall

⁶ Prop. 1997/98: 45 del 2, sid. 107.

⁷ Prop. 1997/98: 45 del 2, sid. 107.

⁸ Rubensson, Stefan, Miljöbalken, sid. 70.

⁹ Setterlid, Rikard, Offentlig tillsyn enligt miljöbalken, sid. 71 ff.

¹⁰ Miljöskyddsförordningen 5 §.

till länsstyrelsen.¹¹ Enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd skall nu A- verksamheter istället prövas av en miljödomstol och B- verksamhet skall prövas av en miljöprövningsdelegation som är en ny enhet inom länsstyrelserna.¹² Miljöprövningsdelegationen skall verka som en fristående enhet i förhållande till länsstyrelsens funktion som tillsynsmyndighet för miljöfarlig verksamhet. C- verksamhet skall fortfarande anmälas till behörig kommunal nämnd eller till länsstyrelsen i vissa fall.¹³

En ansökan om tillstånd för att bedriva eller ändra en A- eller B- verksamhet skall innehålla en godkänd miljökonsekvensbeskrivning.¹⁴ I förfarandet med att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning ingår att det skall ske ett tidigt samråd med länsstyrelsen.¹⁵ Vid detta samråd avgörs om åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Om bedömningen är att det föreligger en risk för betydande miljöpåverkan skall det ske ett utökat samråd för att därigenom klarlägga eventuella risker.¹⁶ Enligt 3 § förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar skall en ansökan om ändring eller åtgärd av en verksamhet som anges i bilagan till nämnda förordning alltid antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det innebär att det alltid skall ske ett utökat samråd oavsett omfattningen av ändringen när det berör en verksamhet som anges i bilagan till förordningen. Utav miljöskyddslagen 13 § 2 p framgick det att det även skulle ingå en miljökonsekvensbeskrivning i en ansökan om tillstånd om ändring av en miljöfarlig verksamhet. Men reglerna om miljökonsekvensbeskrivning i miljöskyddslagen var inte lika omfattande som de i miljöbalken. Länsstyrelsen skulle inte bedöma om det förelåg risk för betydande miljöpåverkan utan gjorde bara en avvägning om de ansåg att miljökonsekvensbeskrivning var tillräcklig i det enskilda fallet.¹⁷

¹¹ Miljöskyddsförordningen 19 § och 19 a §.

¹² Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd 6 §.

¹³ Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd 22 §.

¹⁴ Miljöbalken 6 kap 1 §.

¹⁵ Miljöbalken 6 kap 4 §.

¹⁶ Miljöbalken 6 kap 5 §

¹⁷ Förordning (1991: 738) om miljökonsekvensbeskrivningar 12 §.

2.4 Tillståndet

Tillståndet för en miljöfarlig verksamhet ger verksamhetsutövaren ett rättsligt skydd att bedriva sin verksamhet utan att myndigheter eller enskilda kan ställa nya villkor beträffande, sådana frågor som prövats i tillståndet. Det är dock möjligt för tillsynsmyndigheten att återkalla tillståndet helt eller delvis eller att ompröva villkoren i tillståndet under vissa förutsättningar t.ex. om den tillståndssökande har vilselett tillsynsmyndigheten genom oriktiga uppgifter eller om förutsättningarna för att bedriva verksamheten väsentligen har förändrats.¹⁸ Enligt både 18 § miljöskyddslagen och 16 kap 2 § 2 st miljöbalken regleras verksamheten genom att villkor ställs i tillståndet, t.ex. vilket antal av en produkt som får tillverkas, bullernivåer, eller utsläppsnivåer för ämnen som kan ingå i verksamheten. Villkoren är resultatet av de övervägande och försiktighetsmått som tillsynsmyndigheten har gjort i sin bedömning av ansökan. I de flesta tillstånd ingår det ”allmänna villkoret” som brukar utformas så att den sökande tar på sig att driva verksamheten i enlighet med de åtaganden och uppgifter som han eller hon har lämnat. Förfarandet med det allmänna villkoret innebär att tillsynsmyndigheten inte behöver reglera allt i tillståndet med särskilda villkor.

2.5 Ändring av miljöfarlig verksamhet genom ansökan

Enligt 9 kap 6 § 1 st 4 p miljöbalken och 5 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd måste en verksamhetsutövare som bedriver en tillståndspliktig verksamhet ansöka om ett nytt tillstånd, om verksamheten ändras och ändringen inte är betrakta som mindre och inte innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma. I 3 § 2 st miljöskyddsförordningen fanns en motsvarande regel om tillståndskrav för ändringar av tillståndspliktiga verksamheter. Regeln innebar att en verksamhetsutövare inte fick vidta en åtgärd utan tillstånd, om förändringen medförde att ett utsläpp eller en störning ändrade karaktär eller omfattning så att en olägenhet av betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt kunde uppstå. Det var även tillståndspliktigt att vidta en åtgärd som innebar att verksamheten kom att

bedrivs eller utformas på annat sätt än vad som var bestämt i det ursprungliga tillståndet. Av förarbetena till miljöbalken framgår det att det skall ske en samlad prövning av hela verksamheten om ändringen inte är mindre.¹⁹ Bakgrunden till att det nu skall ske en samlad prövning om inte ändringen är mindre beror av att regeringen ville undvika att en verksamhet har flera tillstånd som avser olika delar av samma verksamhet.²⁰ Då en samlad prövning sker kommer det innebära en omprövning av alla tidigare villkor, vilket skall leda till att det endast finns ett tillstånd med tillhörande villkor som reglerar en verksamhet. Vid produktionsökningar var huvudregeln enligt miljöskyddslagen att både den befintliga verksamheten och den utökade verksamheten skulle prövas vid ett och samma tillfälle, och att prövningen skulle leda till nya villkor som var omprövningsbara enligt 24 § miljöskyddslagen när tio år hade förflutit efter det att tillståndsbeslutet hade vunnit laga kraft.²¹ Koncessionsnämnden valde dock ofta att enbart pröva själva ändringen om ansökan avsåg en åtgärd av mindre omfattning.²² Om produktionsökning var mindre än 10 procent eller ändringen avsåg en begränsad del av den totala verksamheten kunde tillstånd lämnas enbart för själva ändringen.²³ Förfarandet med att enbart pröva själva ändringen kallas påbyggnadstillstånd och kommer att behandlas utförligare i avsnitt 5.1. Det är tillståndsprövningens omfattning som är den stora skillnaden mellan hur miljöbalken och miljöskyddslagen reglerar en ändring av en miljöfarlig verksamhet.

En verksamhetsutövare kan även ansöka hos tillståndsmyndigheten om att ett eller flera villkor i ett tillstånd skall tas bort eller ändras enligt 24 kap 8 § miljöbalken. Det kan t.ex. vara så att verksamhetsutövaren har gjort ett utbyte av en kemikalie i tillverkningsprocessen som medför att ett villkor inte längre har samma betydelse som då tillståndet meddelades. Detta förfarandet var även möjligt enligt 27 § miljöskyddslagen. Förutsättningen för att en villkorsändring skall godkännas är att det skall vara uppenbart att villkoret inte längre behövs eller är strängare än

¹⁸ Miljöbalken 24 kap 3 § och 5 § och motsvarande i miljöskyddslagen 23 § och 24 §.

¹⁹ Prop. 1997/98: 45 del 2 sid. 112.

²⁰ Prop. 1997/98: 45 del 1 sid. 334

²¹ Bjällås, Ulf, Rahm, Thomas, Miljöskyddslagen, sid. 134.

²² Bjällås, Ulf, Rahm, Thomas, Miljöskyddslagen, sid. 132.

²³ Koncessionsnämndens beslut 124/94.

nödvändigt eller, att villkorsändringen är påkallad av omständigheter som inte kunde förutses när tillståndet meddelades. Det var ovanligt att Koncessionsnämnden ändrade ett villkor därför att det inte längre behövdes eller var för strängt.²⁴

2.6 Ändring av verksamhet genom anmälan

En ändring i en tillståndspliktig verksamhet behöver inte medföra att verksamhetsutövaren måste ansöka om tillstånd för att genomföra ändringen. Om ändringen är mindre och den inte innebär att det uppstår någon olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön, enligt 5 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, kan ändringen anmälas till tillsynsmyndigheten.²⁵ Tillsynsmyndigheten tar då ställning till om anmälan kan föranleda några åtgärder, som att meddela försiktighetsmåt.²⁶ Miljöskydds-förordningens regler om anmälan av verksamhetsförändringar motsvarade i stort sett reglerna i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Frågan om mindre ändring behandlas vidare i kap 4.

²⁴ Bjällås, Ulf, Rahm, Thomas, Miljöskyddslagen, sid. 135.

²⁵ 21 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

²⁶ 27 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

3 Påbyggnadstillstånd

3.1 Bakgrund

Enligt miljöskyddslagen var huvudregeln vid tillståndsprövningar att hela verksamheten skulle omprövas vid ändringar. Koncessionsnämnden kom dock att utveckla ett tillståndsförfarande som medgav att mindre ändringar inte krävde att hela verksamheten omprövades, utan tillstånd kunde meddelas enbart för själva ändringen. Det kunde vara ändringar som endast berörde en del av verksamheten eller en produktionsökning som inte översteg tio procent av tidigare produktion. I arbetet med framtagandet av miljöbalken ansåg Koncessionsnämnden i sitt remissvar att förfarandet med påbyggnadstillstånd skapade en situation som inte var tillräddig. Enligt Koncessionsnämnden kunde ett företag ha flera tillståndsbeslut för en verksamhet vilket skapade svårigheter att erhålla en helhetsbild av tillåtna utsläpp. Dessutom ansåg Koncessionsnämnden att förfarandet med flera tillstånd för samma verksamhet ledde till att det blev oklart vad som skulle omfattas vid omprövning av verksamheter. Därför föreslog Koncessionsnämnden att om en ändring skedde av en tillståndspliktig verksamhet och ändringen inte var helt obetydlig skulle det ske en samlad prövning av hela verksamheten, det vill säga inte bara av ändringen. Regeringen delade Koncessionsnämndens uppfattning och uttalade i förarbetena till miljöbalken, att om en ändring är tillståndspliktig bör en samlad prövning av hela verksamheten ske.²⁷

3.2 Allmänt om påbyggnadstillstånd

Det finns inget lagstöd för att medge ett begränsat tillstånd för en tillståndspliktig ändring. Att påbyggnadstillstånd fortfarande tillämpas beror enbart på den praxis som Koncessionsnämnden utvecklade. Enligt Bertil Bengtsson kommer förfarandet med påbyggnadstillstånd att minska i betydelse, men inte upphöra

²⁷ Prop. 1997/98:45 del 1 sid. 334 och 337 samt del 2 sid. 112.

helt. Bengtsson anser att en mindre produktionsökning under en begränsad tid skall kunna prövas enskilt utan att hela verksamheten prövas. Även klart avgränsade ändringar som inte påverkar själva produktionen bör vara möjliga att hantera med ett påbyggnadstillstånd. Detsamma gäller för ändringar som är tillståndspliktiga men som kan ses som en avgränsad del i tillverkningsprocessen och har en begränsad betydelse för den samlade miljöpåverkan från verksamheten. Sådana ändringar anser Bengtsson skall kunna prövas som en påbyggnad till det befintliga tillståndet. Bengtsson nämner som exempel en kemisk fabrik som består av ett flertal olika fabriker och som skall kompletteras med en ny fabrik för tillverkning av en ny produkt. En sådan tillbyggnad behöver inte nödvändigtvis medföra en samlad prövning enligt Bengtsson.²⁸

I skriften ” Slutrapport MPD samordningsprojektet”²⁹ beskrivs lämpligheten av att frångå en samlad prövning av en tillståndsansökan som mycket begränsad, ”Hela verksamheten bör prövas, om inte endast själva utökningen/- ändringen är särskilt avgränsad från övrig verksamheten”.³⁰

I samband med det pågående arbetet med översyn av miljöbalken som genomförs av Miljöbalkskommittén har föreningen Svenskt Näringsliv lämnat en del synpunkter om tillståndsprövningen i miljöbalken. Enligt Svenskt Näringsliv kommer principen om en samlad prövning även vid relativt små verksamhetsförändringar, t ex mindre produktionsökningar, att innebära att verksamhetsutövaren får svårt att bedöma vilka nödvändiga investeringar i skyddsåtgärder som prövningen kommer att medföra. Om inte verksamhetsutövaren kan förutse vilka kostnader som en ändring kan medföra är det stor risk att förändringen uteblir. Svenskt Näringsliv anser vidare att om skälighetsbedömningen enligt 2 kap 7 § MB skall utgå från hela verksamheten, kan det medföra att mindre produktionsökningar och processförändringar blir ekonomiskt onyttiga.

²⁸ Bengtsson, Bertil, m.fl., Miljöbalken En kommentar, sid. 9:21

²⁹ Skriften är ett länsstyrelsegemensamt projekt med syfte att underlätta och samordna länsstyrelsernas handläggning av tillståndsgivning för miljöfarlig verksamhet. Förkortningen MPD står för ”miljöprövningsdelegationen”.

³⁰ Slutrapport MPD samordningsprojektet, sid. 28

Konkurrensen om investeringskapital leder till att det ställs hårda lönsamhetskrav för varje ny investering. Enligt Svenskt Näringsliv sker utvecklingen av svenskt näringsliv till övervägande del genom effektivisering och utbyggnad av befintliga verksamheter. Merparten av verksamhetsförändringarna är av mindre omfattning. För att miljöbalkens tillståndsregler skall kunna svara mot denna verklighet anser Svenskt Näringsliv att provningssystemet inte kan bygga på att det skall ske en samlad provning vid varje utbyggnad eller förändring av en verksamhet. Svenskt Näringsliv ser en risk för att det nuvarande provningssystemet hämmar förändringar och förbättringar av såväl produktionsutrustning som miljöskyddsutrustning. Svenskt Näringsliv anser därför att möjligheten med påbyggnadstillstånd skall säkerställas vid tillståndsprovningar.³¹

3.3 Rättsavgöranden

De utvalda rättsfallen skall belysa tillämpningen av förfarandet med påbyggnadstillstånd. I det första ärendet, Hydro Supra AB, sker bedömningen av tillståndsansökan enligt miljöskyddslagen. Detta rättsfall beskriver hur ärenden med produktionsökningar hanterades av Koncessionsnämnden. De övriga ärendena är avgjorda efter det att miljöbalken har trätt i kraft.

3.3.1 Hydro Supra AB

Bakgrund

Hydro Supra AB beviljades i ett beslut 1975-12-09, nr 135/75, av Koncessionsnämnden tillstånd att vid bolagets anläggningar i Landskrona tillverka kalkammonsalpeter till en mängd av högst 130 000 ton per år. Därefter har Koncessionsnämnden prövat Hydro Supra AB:s anläggningar i Landskrona vid ett femtontal gånger.

Hydro Supra AB ansökte den 3 mars 1994 hos Koncessionsnämnden om ökning av produktionen av kalkammonsalpeter till 175 000 ton per år och att den utökade

³¹” Tillståndsprovning av miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken” En skrift sammanställd av Föreningen Svenskt Näringsliv 2001.04.27, samt intervju med Ulrik Johansson, företagsjurist vid Stora Enso och Pär Andersson, jurist vid Svenskt Näringsliv.

verksamheten skulle bedrivas enligt då gällande villkor. För tillstånd till tillverkning av kalkammonsalpeter vid ansökningstillfället gällde ett beslut från 13 maj 1986, nr 71/86.

Bolagets talan

Bolaget anförde att den höga efterfrågan på kalkammonsalpeter hade lett till att bolaget ville utöka produktionen i två steg, först till 175 000 ton per år och därefter till 250 000 ton per år. Denna ansökan avsåg enbart det första steget om ökning till 175 000 ton per år. Bolaget antog att en produktionsökning till 175 000 ton per år skulle förutsätta en ökning av drifttiden och en utbyggnad av kalkammonsalpeterfabrikens kylanläggning. En ökning till 250 000 ton per år förutsatte enligt bolaget ytterligare åtgärder och i samband med att den produktionsökningen blev aktuell skulle bolaget ansöka om tillstånd till hela verksamheten. Ökningen till 175 000 ton per år skulle inte medföra någon märkbar ökning av utsläpp till luft eller vatten.

Yttranden

Naturvårdsverket tillstyrkte ansökan om produktionsökning men ansåg att verksamheten inte skulle bedrivas med dåvarande villkor utan att bolaget skulle åläggas att utreda hur en minskning av utsläpp till luft och vatten skulle kunna ske. Resultaten av utredningarna skulle antingen redovisas den 1 december 1995 eller i samband med ansökan om ett nytt tillstånd för hela verksamheten.

Bolagets bemötande

Bolaget accepterade Naturvårdsverkets förslag om att företa en utredning angående möjligheterna att minska utsläpp till luft och vatten.

Koncessionsnämndens övervägande

Enligt Koncessionsnämnden var produktionsökningen att se som en väsentlig ökning. Därför ansåg Koncessionsnämnden att det inte var möjligt att ge permanent tillstånd utan att pröva hela verksamheten. Koncessionsnämnden ansåg att huvudregeln vid en ansökan om utökad produktion var att en ansökan skulle medföra att hela den framtida verksamheten skulle prövas, d v s både den

befintliga och utökade verksamheten, och att prövningen skulle leda till nya heltäckande villkor som också var omprövningsbara enligt 24 § miljöskyddslagen, 10 år efter det nya tillståndet. Koncessionsnämnden utvecklade vidare att det i vissa fall hade gjorts undantag från huvudregeln då det gällt begränsade produktionsökningar som kunde ske inom ramen för gällande villkor, omfördelning av produktionen eller tidsbegränsade tillstånd.

I detta ärende avsåg ansökan en ökning av den tillståndsgivna produktionen med 25 %. Utsläppen av kväve till vatten förväntades öka med 10 % och skulle därför medföra att skyddsåtgärder behövde övervägas. Det ursprungliga tillståndet, där en fullständig prövning gjordes, meddelades år 1975, och villkoren fastställdes år 1986. Sedan dessa prövningar hade det skett förändringar, både vid bolaget genom nedläggningar och allmänt genom teknikutveckling och ökad kunskap om effekterna av bl.a. kväveutsläpp till vatten. Koncessionsnämnden ansåg därför att det inte var aktuellt att meddela ett permanent tillstånd enligt ansökan med det underlagsmaterial som förelåg vid ansökan. Istället meddelades ett tidsbegränsat tillstånd om två år för att avvakta bolagets ansökan om tillstånd till hela verksamheten som skulle bli aktuell vid det nästa steget i produktionsökningen.³²

3.3.2 Håfreströms AB

Bakgrund

Håfreströms AB beviljades i ett beslut 1994-03-10, nr 38/94, av Koncessionsnämnden att vid Håfreströms pappersbruk tillverka ett vitt bestruket papper till en mängd av högst 160 000 ton per år. Koncessionsnämnden uppsköt under en prövotid avgörandet av vissa villkor som gällde för utsläppen av föroreningar till vatten och luft.

Håfreströms AB ansökte den 27 december 2000 om att miljödomstolen skulle meddela bolaget tillstånd att öka den tillståndsgivna produktionen av vitt bestruket

³²Koncessionsnämndens beslut nr.124/94. Fler beslut angående mindre produktionsökningar se bl.a. 193/91 och 157/93

papper från tillståndsgivna 160 000 ton per år till 200 000 ton per år, samt att fastställa de tidigare uppskjutna villkoren.

Håfreströms AB justerade sin ansökan om produktionsökning efter det att miljödomstolen i föreläggande förklarar sig förhindrad enligt miljöbalkens regler att pröva en ansökan om påbyggnadstillstånd. Den reviderade ansökan avsåg nu en produktionsökning från 160 000 ton per år till 175 000 ton per år. Bolaget uppgav i ansökan att de ansåg att det fanns ett utrymme i 9 kap 6 § 1 st 4 p miljöbalken, som medgav att påbyggnadstillstånd kunde utfärdas.

Miljödomstolens domskäl

Miljödomstolen avvisade ansökan om tillstånd för produktionsökning. I motiveringen till domen förde domstolen ett resonemang kring hur miljöbalkens regler skall tolkas beträffande produktionsökningar. Enligt domstolen säger det lagrum, 9 kap 6 § 1 st 4 p, som Håfreströms AB åberopat endast att vissa mindre ändringar inte är tillståndspliktiga och inte något om hanteringen av tillståndspliktiga ändringar. Den gamla praxis som Koncessionsnämnden skapade avseende påbyggnadstillstånd anser domstolen inte längre skall tillämpas då lagstiftaren avsett att förfarandet inte skall föras vidare till miljöbalken. Domstolen ansåg att principen om en samlad prövning inte är utan undantag, eftersom det i vissa situationer skulle vara orimligt att kräva en fullständig omprövning av all verksamhet. Påbyggnadstillstånd borde enligt miljödomstolen dock som regel inte accepteras. Denna bedömning medförde att domstolen inte fann det vara lämpligt att meddela påbyggnadstillstånd om inte ändringen var en tillfällig produktionsökning, även om ändringen kunde anses vara måttlig. Miljödomstolen ansåg att det Håfreströms AB anfört i ärendet inte motiverade någon annan bedömning än att det skulle ske en samlad prövning.³³

³³ Vänersborgs Tingsrätt Miljödomstolen, protokoll 2001-02-26, Mål nr M 367-00.

3.3.3 Kanthal AB

Bakgrund

Koncessionsnämnden meddelade tillstånd till produktion vid Rallstaverken i Hallstahammar i ett beslut 1996-09-13, nr135/96. I ett beslut från 1997-12-18, nr 167/97, lämnade Koncessionsnämnden bolaget tillstånd för en ökning av delar av produktionen. Nu ansökte bolaget om ett tidsbegränsat tillstånd enligt 9 kap 6 § miljöbalken till utökad produktion av dels metalliska element från 75 ton per år till 100 ton per år och dels av band och bimetaller från 1600 ton per år till 2600 ton per år och dels till produktionen i drageriet från 4000 ton per år till 5000 ton per år.

Bolagets talan

Bolaget tillverkade vid tidpunkten för ansökan olika produkter som hade till syfte att generera, kontrollera, skydda och mäta värme. Bolaget hade en god avsättning på marknaden och planerade därför att öka produktionen vid Rallstaverken. Den planerade ökningen berodde även på att Kanthalskoncernen hade koncentrerat sin produktion till Rallstaverken. Produktionsökningen skulle ske i huvudsak med den befintliga processutrustningen, men bolaget avsåg att bygga bort flaskhalsar genom vissa nyinstallationer. Bolaget planerade att ansöka om ett nytt tillstånd för hela verksamheten i Hallstahammar och räknade med att lämna in ansökan under våren 2000. Ökad efterfrågan på vissa av bolagets produkter ledde emellertid till att den tillåtna produktionsvolymen antogs överskridas under år 2000. Därför ville bolaget ha ett tidsbegränsat tillstånd avseende den tillfälliga produktionsökning som skulle gälla tills det nya tillståndet för hela verksamheten meddelades.

Synpunkter på ansökan

Länsstyrelsen ansåg att bolagets ansökan om tidsbegränsat tillstånd kunde beviljas eftersom gällande utsläppsvillkor inte kom att överskridas och att det dessutom planerades en fullständig tillståndsansökan. Länsstyrelsen ansåg också att principen om att hela verksamheten skall prövas vid en verksamhetsändring

visserligen bör följas, men att vissa ändringar skall kunna göras utan total omprövning. Naturvårdsverket instämde med länsstyrelsens yttrande.

Miljödomstolens beslut

Miljödomstolen fann att den ansökta produktionsökningen inte medförde mer än en obetydlig påverkan på miljön, och att ökningen kunde ske inom ramen för det gällande beslutet. Att det ansökta tillståndet enbart avsåg en tidsbegränsad period i avvaktan på en total prövning av den samlade verksamheten samt det av länsstyrelsen anförda, talade enligt domstolen för att ansökan skulle beviljas.³⁴

3.3.4 Hydro Agri AB

Bakgrund

Hydro Agri AB (bolaget), tidigare Hydro Supra AB, fick tillstånd den 25 april 1990 av Koncessionsnämnden att vid bolagets anläggningar i Köping uppföra och driva en anläggning för tillverkning av högst 150 000 ton tekniskt ammoniumnitrat per år. Villkor för vilket det hade meddelats en prövotid fastställdes slutligen i beslut av Koncessionsnämnden den 13 april 1994 nr 54/94, i regeringens beslut den 2 februari 1995 nr M 93/2653/8 och i Stockholms tingsrätt, Miljödomstolens dom den 8 juni 2000, mål nr 23-99.

Yrkande mm

Bolaget ansökte om tillstånd till en produktionsökning av tekniskt ammoniumnitrat vid bolagets anläggningar i Köping om 20 000 ton per år. Bolaget hemställde om verkställighetsförordnande. Enligt bolaget skulle inte produktionsökningen kräva några tekniska förändringar av anläggningen. Bolaget hade även ingett en säkerhetsrapport enligt lagen (1999:381) om åtgärder att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

³⁴ Stockholms Tingsrätt Miljödomstolen, Dom 2000-05-04, Mål nr M 13-00.

Naturvårdsverket förklarade sig inte ha några synpunkter på ansökan eller miljökonsekvens-beskrivningen, inte heller övriga remissinstansers yttranden ledde till någon erinran.

Miljödomstolens beslut

Enligt domstolen förelåg det förutsättningar för att bifalla ansökan. De villkor som tidigare gällt verksamheten beträffande utsläpp till luft och vatten skulle även fortsättningsvis gälla. Domstolen förordnade även att det som bolaget åtagit sig i säkerhetsrapporten skulle gälla samt att bolagets begäran om verkställighetsförordnande skulle bifallas.³⁵

3.4 Diskussion om påbyggnadstillstånd

Det är svårt att uttala sig om hur rättsläget har utvecklats sedan miljöbalken började tillämpas. Under år 2000 har endast cirka 19 ärenden materiellt prövats enligt miljöbalken i Miljööverdomstolen. Utav de rättsfall som jag har tagit upp kan man dra en säker slutsats, nämligen att det råder osäkerhet om hur en mindre produktionsökning skall hanteras. Enligt Koncessionsnämndens praxis var det förut aktuellt att bevilja påbyggnadstillstånd i följande situationer. Dels när ändringen avsåg en mindre produktionsökning om tio procent, och dels om ändringen avsåg en begränsad del av den totala verksamheten eller om det gällde ett tidsbegränsat tillstånd. Miljödomstolen i Vänersborg har i ärendet, Håfreströms AB³⁶, motiverat sin inställning till påbyggnadstillstånd med att lagstiftarens vilja är att påbyggnadstillstånd inte skall meddelas vid mindre ändringar utan att det istället skall ske en samlad prövning av hela verksamheten.³⁷ Skillnaden är dock inte stor mellan andemeningen i domstolens resonemang kring påbyggnadstillstånd och den praxis som Koncessionsnämnden tillämpade. Huvudregeln enligt 24 § miljöskyddslagen var att den befintliga verksamheten

³⁵ Stockholms Tingsrätt Miljödomstolen, Dom 2000-12-14, Mål nr M 217-00

³⁶ Se avsnitt 5.3.1.

³⁷ Vänersborgs Tingsrätt Miljödomstolen, Protokoll 2001-02-26, Mål nr M 367-00.

och den utökade verksamheten skulle prövas vid ett och samma tillfälle. Skillnaden verkar istället enligt miljödomstolen i Vänersborgs handla om att ett påbyggnadstillstånd nu bara möjligen skall kunna meddelas vid produktionsökningar som är tillfälliga. Miljödomstolen i Vänersborg uttalar också i samma dom att det vid ändringar som endast avser en begränsad del av verksamheter, kan vara möjligt att meddela påbyggnadstillstånd. Även detta är i överensstämmelse med vad som var brukligt vid tillämpningen av miljöskyddslagen.³⁸ Av detta kan man dra slutsatsen att det enligt miljöbalken i och för sig är möjligt att besluta om ett påbyggnadstillstånd vid ungefär samma situationer som enligt den av Koncessionsnämnden utvecklade praxis med undantag för ändringar som avser rena produktionsökningar. I beslutet avseende Håfrestråms AB, säger miljödomstolen att principen om samlad prövning måste användas omdömesgillt och att undantag ibland måste godtas. Det måste alltså ske en form av skälighetsbedömning mellan åtgärden och vilken form av prövning som skall ske i det enskilda fallet.

Miljödomstolen vid Stockholms tingsrätt har i ärendet, Kanthal AB,³⁹ beviljat bolagets ansökan med motiveringen att ökningen var liten, att den inte medförde ökade utsläpp samt att tillståndet bara var tillfälligt och skulle ersättas vid en ny samlad prövning av verksamheten. I detta fall ansåg alltså domstolen att kriterierna för påbyggnadstillstånd var uppfyllda. I ett annat avgörande från miljödomstolen, Hydro Agri AB, finns ingen motivering varför påbyggnadstillstånd meddelas.⁴⁰ I detta fall var ansökan utformad som en begäran om ett påbyggnadstillstånd. Prövningen gjordes enbart på själva ändringen och vissa tidigare villkor skulle fortsätta att gälla. Miljödomstolen motiverade inte beslutet med annat än att de ansåg att det fanns skäl att bifalla ansökan. Naturvårdsverket hade inte heller någon erinran mot ansökan vilket kan anses märkligt då de har haft invändningar emot förfarandet med påbyggnadstillstånd i ett annat liknade fall. I en ansökan av SCA Graphic Sundsvall AB om en fem procent stor

³⁸ Bjällås/Rahm, Miljöskyddslagen, Sid. 134.

³⁹ Se avsnitt 3.3.3

⁴⁰ Stockholms Tingsrätt Miljödomstolen, Dom 2000-12-14, Mål nr M217-00

produktionsökning vid Orstavikens pappersbruk ville bolaget att domstolen enbart skulle pröva ändringen. Ansökan handläggs vid miljödomstolen i Östersund, Mål nr M 60-01, och Naturvårdsverket har inkommit med en erinran om att avslå ansökan om påbyggnadstillstånd och hänvisat till ett avgörande vid miljödomstolen i Vänersborg gällande Håfreströms AB.⁴¹

Miljööverdomstolen har ännu inte avgjort något ärende om påbyggnadstillstånd, så vad som kommer att gälla i framtiden är svårt att förutse. En försiktig spekulation kan vara att om påbyggnadstillstånd i framtiden skall kunna meddelas för en produktionsökning, så måste produktionsökningen vara ”mindre”, cirka tio procent, endast medföra obetydliga utsläpp samt vara tidsbegränsad eller det klart framgår i ansökan om påbyggnadstillstånd att en samlad prövning kommer att ske inom nära framtid och att påbyggnadstillståndet då kommer att ersättas av ett nytt tillstånd.

Fördelarna med att genomföra samlade prövningar av hela verksamheten är att det kan medföra en bättre möjlighet till kontroll av miljöfarliga verksamheter. Det har förekommit svårigheter med att fastställa vilka villkor som gäller för en miljöfarlig verksamhet p.g.a. att en del verksamheter har blivit prövad i ett flertal omgångar utan att det har skett en samlad prövning något som har lett till att nya villkor tillkommit utan att de gamla har upphört. En samlad prövning kan också minska faran med att undersökningarna som görs för delprövningar inte ger det underlag som kanske är nödvändigt för att bedöma den påverkan en ändring kan ha på omgivningen. Det kan även vara lättare att ställa större krav på en utredning om prövningen avser hela verksamheten. Vid en prövning enligt miljöbalken behöver inte heller tillståndsmyndigheten göra en bedömning av vad som skall ingå i prövningen vilket tidigare kunde vara ett problem vid delprövningar av en verksamhet enligt miljöskyddslagen.

Att en verksamhetsutövare, enligt 9 kap 6 § miljöbalken, måste genomföra en samlad prövning varje gång det skall ske en ändring av verksamheten som inte är mindre innebär att det tar tid för att genomföra förändringar. Om det istället kunde

⁴¹ Se avsnitt 3.3.2

ske en delprovning i ett sådant fall så att provningen inte behövde dra ut på tiden skulle det kanske leda till att onödiga utsläpp kunde undvikas. Men framförallt kan principen om samlad provning innebära att verksamhetsutövare inte genomför moderniseringar av sina verksamheter därför att det blir för kostsamt att genomföra ett sådant ansökningsförfarande med tillhörande utredningar. Att förändringar av verksamheter inte äger rum kan vara negativt för miljön därför att det oftast är i samband med att processutrustningen moderniseras som reningsutrustningar förändras och förbättras.

För företagen innebär principen om samlad provning att hela verksamheten numera måste tas upp vid en ansökan om tillstånd, och att verksamhetsutövaren inte längre själv kan avgöra vad som skall tas upp till provning, vilket var fallet vid provningar enligt miljöskyddslagen. I en miljöfarlig verksamhet som har bedrivits under en längre tid finns det ofta delar av verksamheten som kan komma att bli föremål för diskussion vid en provning. Detta innebär att verksamhetsutövaren kan komma att få svårt att bedöma konsekvenserna av en samlad provning. När en verksamhetsutövare har erhållit tillstånd för att bedriva en miljöfarlig produktion innebär det att han erhåller ett skydd mot att det ställs nya villkor eller andra krav på verksamheten. Tillsynsmyndigheterna kan endast om det föreligger starka skäl begära att villkor skall omprövas eller, om det föreligger fara för människors hälsa, stoppa en verksamhet. Föreningen Svenskt Näringsliv har ställt frågan om det kan anses skäligt enligt 2 kap 7 § miljöbalken att en verksamhetsutövare inte skall kunna förutse vad en provning av mindre ändring kommer att innebära för verksamheten, beträffande de villkor eller skyddsåtgärder som kan uppkomma till följd av en samlad provning. Anledningen till att man frångick bruket av påbyggnadstillstånd vid tillståndsärenden var administrativa orsaker, bl.a. var det svårt att överblicka en verksamhets tillståndssituation. Det har inte funnits en uttalad tanke om att samlad provning av miljöfarliga verksamheter är att föredra framför delprovningar. Enligt min mening var förändringens följder antagligen inte till fullo beaktade i arbetet med miljöbalken.

4 Mindre Ändring

4.1 Allmänt om mindre ändring

Det krävs tillstånd för en ändring av en A- och B- verksamhet om inte ändringen är ”mindre”. Om det är frågan om en mindre ändring skall en anmälan istället göras till länsstyrelsen eller behörig kommunal nämnd. Det är inte klarlagt vad som kan anses vara en mindre ändring. I propositionen till miljöbalken sägs att det skall vara förbjudet att ändra en miljöfarlig verksamhet med avseende på tillverkningsprocess, reningsförfarande eller på något annat sätt innan tillstånd medgivits eller anmälan har skett, om det inte är frågan om en mindre ändring. En miljöfarlig verksamhet skall omprövas i sin helhet vid ändringar om det inte är en liten eller obetydlig ändring som inte medför ökat utsläpp eller andra störningar.⁴² Tillämplig lagtext ger inte heller någon vägledning hur begreppet mindre ändring skall bedömas, och då miljöbalken inte har tillämpats i mer än några år har inte heller någon praxis utvecklats.

I ”Miljöbalken - En kommentar” uttalar Bertil Bengtsson, m.fl. att en ändring som är liten och obetydlig och som inte leder till att utsläpp eller störningar ökar, inte skall anses vara tillståndspliktig.⁴³ Detta innebär att en sådan mindre ändring som Bengtsson avser, kan hanteras med ett anmälningsförfarande.

Leif Sverndal, jurist vid Naturvårdsverket, har gjort en försiktig antydning om vilka åtgärder som kan anses vara en mindre ändring. Enligt honom kan det till exempel vara att en verksamhetsutövare byter ut en mindre del av en processutrustning mot ny sådan med samma funktion och samma syfte eller mot processutrustning som är likartad men bättre i något avseende. Han anser även att ett utbyte av process- eller rengöringskemikalier mot mindre farliga kemikalier skulle kunna betraktas som en mindre ändring. Företeelser som enligt Leif Sverndal talar mot att det är

⁴² Prop. 1997/98: 45 del 2 sid. 112.

⁴³ Bengtsson, Bertil, m.fl. Miljöbalken En kommentar. Del I sid. 9:21.

en mindre ändring kan vara stora investeringar eller tillämpning av helt ny eller annan teknik.⁴⁴

Tillståndet för en miljöfarlig verksamhet kan vara en vägledning för hur ett ändringsärende skall hanteras. Det allmänna villkoret i tillståndet brukar stipulera att verksamheten skall bedrivas i huvudsak med vad som angivits i ansökan. Enligt Leif Sverndal innebär det en begränsning av svängrummet för att en ändring skall kunnas betraktas som mindre. Ifall en ändring medför att verksamheten inte längre bedrivs såsom det angivits i tillståndet bör det inte heller vara en mindre ändring, anser Leif Sverndal.⁴⁵

Det finns inget i författningstexterna som motsäger att en ändring av en verksamhet som är att betrakta som en mindre ändring, enligt 5 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, kan avgöras som ett anmälningsärende utav en tillsynsmyndighet, även om det skulle innebära att ett visst avsteg görs ifrån vad som har bestämts i ett tillståndsbeslut. Enligt Magnus Sandström, förste länsjurist vid Länsstyrelsen i Västra Götalands län, finns det ett visst stöd för denna uppfattning då det tillägg som gjordes 1992 i 3 § 2 st. miljöskydds-förordningen, och som innebar ett förbud för en tillsynsmyndighet att ändra villkor i ett tillståndsbeslut, inte har överförts till miljöbalken.

Magnus Sandström anser trots detta att alla ändringar av A- eller B- anläggningar som medför att tillståndsbesluten inte helt överensstämmer med verksamheten skall hanteras som tillståndspliktiga, även om ändringen är att betrakta som mindre. Magnus Sandström grundar detta på att 24 kap miljöbalken är avsett att uttömmande reglera hur tillståndsbeslut med villkor skall ändras och att det enligt 24 kap 7 § skall ske genom ett ansökningsförfarande. Det kan jämföras med att även villkorsändringar som verksamhetsutövaren ansöker om enligt 24 kap 8 § och som medför ringa eller obefintlig negativ påverkan på människors hälsa och miljö skall prövas efter en ansökan hos tillsynsmyndighet. Enligt Magnus Sandström innebär uttrycket ”ändring av verksamheten” som används i 5 § 2 st

⁴⁴ Sverndal Leif, TillsynsNytt nr 3 december 1999.

⁴⁵ Sverndal Leif, TillsynsNytt nr 3 december 1999.

förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, ifråga om ändringar som inte behöver tillståndsprövas, att ändringarna måste ligga inom den ram som utgörs av tillståndsmeningen och villkoren i ett tillståndsbeslut för att inte vara tillståndspliktiga.⁴⁶

I ett länsstyrelsegemensamt projekt har en rapport sammansställts med syfte att uppnå en enhetlig prövning och handläggning av beslut i ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som skall prövas av miljöprövningsdelegationen. Enligt rapporten måste varje ärende bedömas från fall till fall för att avgöra om det rör sig om en mindre ändring. I rapporten hänvisas till Leif Sverndals artikel i TillsynsNytt. Det som fastslås i rapporten är att en ökning av en tillståndsgiven produktion inte är att anse som en mindre ändring även om ökning är liten.⁴⁷

4.2 Rättsavgöranden

4.2.1 Kubikensborg Aluminium

Bakgrund

Kubikensborg Aluminium AB, nedan Kubal, lämnade in en anmälan om installation av punktmatare till smältverk 2 vid bolagets anläggning i Sundsvall, till miljönämnden i Sundsvall. Miljönämnden godkände anmälan samt begärde att länsstyrelsen skulle ansöka om omprövning av villkoren för Kubals verksamhet i verk 2 enligt miljöbalken 24 kap. 7 § jämte 5 § 7 p. Orsaken till att miljönämnden begärde att villkoren skulle omprövas var att miljökontoret i sitt förslag till yttrande ansåg att den planerade ändringen var så genomgripande att verksamheten borde prövas av miljödomstol. Ändringen innebar att 262 ugnar skulle förses med datorstyrda punktmatare för tillförsel av råvaran aluminiumoxid till processen samt installation av nya katodlådor och ny datorutrustning. Naturvårdsverket överklagade nämndens beslut till länsstyrelsen och yrkade att länsstyrelsen som operativ tillsynsmyndighet skulle förelägga Kubal att ansöka om tillstånd för de föreslagna ändringarna.

⁴⁶ Sandström Magnus, promemoria, Rätts- och Veterinärenheten 1999-06-03

⁴⁷ Slutrapport MPD, samordningsprojektet.

Naturvårdsverkets ansåg att den nya teknik som Kubal avsåg att införa var av sådan betydelse för utsläpp till luft och vatten att den skulle ha värderats vid en tillståndsprovning. Enligt Naturvårdsverket fanns det andra tillgängliga metoder som hade en mer positiv påverkan på miljön. Detta visade enligt Naturvårdsverket att de föreslagna ändringarna var av sådan betydelse och omfattning att de inte kunde betraktas som mindre ändring i den mening som avses i 5 § 2 st förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Den totala kostnaden för de föreslagna ändringarna uppgick till 150 miljoner kr varav 112 miljoner kr avsåg de första tre åren. Denna höga kostnad ansåg Naturvårdsverket gav ett klart uttryck för att det inte kunde vara en fråga av mindre betydelse. Även om kostnaden per ugn endast uppgick till cirka en halv miljon kr måste man enligt Naturvårdsverket göra en helhetsbedömning av kostnaderna på samma sätt som man i övrigt gör en helhetsbedömning av de ändringar som skall göras.

Länsstyrelsen bedömde att ändringen var förenlig med miljöbalken och skulle hanteras som en anmälan. Naturvårdsverket överklagade till miljödomstolen.

Förfarandet vid Miljödomstolen

Som skäl för överklagandet till miljödomstolen anförde Naturvårdsverket utöver vad som tidigare yttrats, att byte och modifiering av katodlådor samt installation av datorstyrning inte var att betrakta som ett normalt underhåll och inte heller som en normal del i det pågående utvecklingsarbetet såsom bolaget hade anført. Vidare ansåg Naturvårdsverket att den nya punktmatartekniken var alltför oprövad och att riskerna för människors hälsa och miljö inte var klarlagda. Bolaget hade inte kunnat visa att ändringen inte medförde risk för olägenhet av betydelse för människors hälsa och miljön.

Miljödomstolen fann att länsstyrelsens beslut skulle bestå oförändrat. Miljödomstolen konstaterade att det inte framgick i förarbetena vilka omständigheter som borde beaktas vid provning av frågan om en ändring är av mindre slag och att det inte heller existerade någon praxis som kunde vägleda i frågan. Miljödomstolen gjorde därför följande bedömning:

”Punktmatarinstallationen syftar enbart till en modifiering av råvarutillförseln till ugnarna i en för övrigt oförändrad, omfattande process, som bl.a. inkluderade elugnar, elmatarutrustning för dessa ugnar, rökgasreningsutrustning såsom elektrofilter, torrgasreningsutrustning och skrubbar, vattenreningsutrustning mm”.⁴⁸ Med hänsyn därtill bedömde miljödomstolen de planerade ändringarna som mindre enligt 5 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Miljödomstolen ansåg vidare att bolaget visat att det vid en samlad bedömning av de föreslagna ändringarna inte innebar att någon olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljö uppstod.

Förfarandet vid Miljööverdomstolen

Naturvårdsverket överklagade beslutet till Miljööverdomstolen. Denna fastslog att Naturvårdsverket inte hade rätt att överklaga ett tillsynsbeslut och därför undanröjdes miljödomstolens beslut och Naturvårdsverkets överklagande av länsstyrelsens beslut avvisades. Enligt Miljööverdomstolen saknas författningsstöd för Naturvårdsverket att överklaga ett tillsynsbeslut och verket var inte heller på annan grund berättigat att överklaga länsstyrelsens beslut.⁴⁹

4.2.2 Woxna Graphite

Bakgrund

Woxna Graphite AB (bolaget) ville under år 2000 utöka sin produktion av anrikad malm från tidigare tillåtna produktionsnivå 100 000 ton per år till 120 000 ton per år. Bolaget ville att ändringen skulle godkännas som ett anmälningsärende. Länsstyrelsen avslag bolagets ansökan med motivering att ändringen skulle innebära en olägenhet för människors hälsa och miljön, och att ändringen därför krävde tillstånd.⁵⁰

⁴⁸ Östersunds Tingsrätt Miljödomstolen, protokoll 2000-11-17 och 2000-12-18, aktbil. 19, mål nr M 246-99, sid. 7

⁴⁹ Svea Hovrätt Miljööverdomstolen, protokoll 2000-11-17 och 2000-12-18, aktbil. 15, Mål nr M 5164-00.

⁵⁰ Länsstyrelsen i Gävleborgs läns beslut, 26 juni 2000, diariernr. 241-4924-00.

Förfarandet vid miljödomstolen

Skälet till bolagets ansökan var svårigheter med att erhålla rimlig lönsamhet med den tillåtna produktionsmängden om 100 000 ton per år. Bolaget anförde att det inte var möjligt att genomföra fler besparingar eftersom den nuvarande organisationen var den minsta möjliga och att man genomfört effektivisering av produktionen för att höja den utvunna grafithalten. Bolaget beräknade att uppnå den tillåtna produktionsmängden 100 000 ton malm i november år 2000 och om de inte erhöill tillstånd för utökad produktion skulle verket stängas fram till årsskiftet 2000/2001. Bolaget anförde olika åtgärder som gjorts för att motverka den ökade miljöpåverkan som en produktionsökning skulle medföra. Vidare anförde bolaget att produktionsökningen skulle kunna prövas som ett anmälningsärende p.g.a. den ringa påverkan som skulle ske på den omgivande miljön och människors hälsa samt den ekonomiska betydelsen ökningen skulle ha för företaget. Bolaget uppgav också att de så snart som möjligt skulle inkomma med en ansökan om att väsentligt utöka produktionen, dock inte inom år 2000.

Miljödomstolen ansåg att det inte fanns utrymme enligt 9 kap. 6 § miljöbalken jämte 5 § 3 st. förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd att anse bolagets ändring som mindre. Enligt miljödomstolen krävde denna ändring tillstånd eftersom produktionsökningen uppgick till 20 procent, vilket inte ansågs vara en mindre ändring. Miljödomstolen gjorde en formell ändring av länsstyrelsens beslut; istället för att avslå ansökan, förbjöds bolaget att utföra den planerade ändringen av bolagets verksamhet.⁵¹

4.2.3 Volvo Flobyfabrik

Anmälan om ändring

I Volvos fabrik i Floby tillverkas vagns- och motordetaljer till fordonsindustrin. Det gällande tillståndet från den 10 november 1993 medgav en tillverkning av 3 miljoner vagnsdetaljer och 11 miljoner motordetaljer. I en anmälan till miljö- och byggnadsnämnden i Falköpings kommun begärde Volvo att tillfälligt få överträda tillståndsbeslutet angående vagnsdetaljer. Volvo avsåg tillverka 3.1 miljoner

vagnsdetaljer och 1.8 miljoner motordetaljer, vilket innebar att det fanns ett outnyttjat produktionsutrymme för 9.2 miljoner motordetaljer.

Anmälan om tillfälligt överskridande av tillståndet skedde på grund av att en begäran om en permanent ändring i det gällande tillståndet blev försenad och bedömdes inte kunna träda i kraft under det år ändringen avsågs. Enligt Volvo skulle den tillfälliga ändringen inte medföra några andra miljökonsekvenser än de som hade uppkommit vid en produktion som motsvarat den i tillståndet tillåtna produktionsvolymen. Bolaget uppgav att det fanns ett stort behov av att produktionsplanerna kunde följas.⁵²

Miljö- och byggnadsnämndens motivering

Miljö- och stadsarkitektkontoret ansåg att ändringen var mindre och därför skulle behandlas som ett anmälningsärende. De anförde att ändringen endast var att betrakta som en omfördelning mellan vagns- och motordetaljer och att Volvo hade lämnat in en ny tillståndsansökan anpassad till framtida förhållanden. Miljö- och byggnadsnämnden beviljade därför ett överskridande av det ursprungliga tillståndsbeslutet om antal vagnsdetaljer.

4.3 Diskussion om mindre ändring

Begreppet mindre ändring har till syfte att förhindra att det sker onödigt omfattande tillståndsprövningar vid obetydliga ändringar i miljöfarlig verksamhet. Eftersom miljöbalken inte har någon bestämmelse om påbyggnadstillstånd tillämpas istället, som beskrivits ovan, principen om samlad prövning av ändringar som inte är att betrakta som mindre. Detta medför att skillnaden i hanteringen av ett ändringsärende blir stor beroende på om ändringen är att betrakta som mindre eller ej. Ett anmälningsförfarande om mindre ändring av en miljöfarlig verksamhet kan avgöras på två till tre veckor medan en normal

⁵¹ Östersunds Tingsrätt Miljödomstolen, Beslut 2000-10-06, mål nr M 96-00.

⁵² Miljö- och byggnadsnämnden, Beslut 2000-12-21, nr §282.

tillståndsansökan för en miljöfarlig verksamhet kan ta mellan sex månader och ett år.⁵³

Vilka kriterier skall vara uppfyllda för att en ändring skall kunna beviljas genom ett anmälningsförfarande? Enligt 5 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd krävs det förutom att ändringen skall anses vara mindre även att den inte skall innebära en olägenhet av betydelse för människors hälsa och miljön. Det är många ändringar som kan ske utan att de medför någon olägenhet av betydelse, men vad kan anses vara en mindre ändring? Paragrafen är väldigt vag och ger inte mycket vägledning om vad som avses. Kan en ändring av en A- eller B-verksamhet som innebär ett visst avsteg ifrån vad som meddelats i ett tillstånd vara mindre? Ett problem med att acceptera alltför många ändringar är att det kan leda till att verksamheten till slut har förändrats i en sådan utsträckning att den inte överensstämmer med vad som har angivits i tillståndet.

Om en ändring dels kan anses vara mindre och dels inte medföra några olägenheter av betydelse men sett till utformningen av tillståndet kan den tänkta ändringen ligga något utanför det som kan anses vara tillståndsmeningen, skall då de ekonomiska aspekterna beaktas och vägas in? Om det inte finns någon miljö- eller hälsomässig vinst med att, istället för ett anmälningsförfarande, genomföra en samlad prövning bör detta tala för att en ändring skall betraktas såsom mindre. Det merarbete som ett tillståndsförfarande medför bör vidare vara motiverat ur hälso- eller miljösynpunkt. I vissa fall kan åtgärden t.o.m. vara positiv för människors hälsa och miljön vilket medför att den bör genomföras så fort som möjligt. Om en ändring sannolikt kan gynna en hållbar utveckling av miljön bör det tala för att den vid tveksamma fall skall hanteras genom ett anmälningsförfarande och inte genom en ansökan.

Leif Sverndal, jurist vid Naturvårdsverket, har ansett att stora investeringar kan vara en signal om att en ändring inte är att betrakta såsom mindre. Det är emellertid svårt att avgöra hur en investering skall bedömas. I rättsfallet avseende Kubal ansåg Naturvårdsverket att den aktuella ändringen innebar en

⁵³ Intervju med Magnus Sandström

sådan hög total kostnad att den utgjorde en klar signal om att det inte rörde sig om en mindre ändring. Ändringen gällde modernisering av 262 ugnar. Kostnaden per styck var ungefär femhundrausen kr och sammanlagt hundrafemtio miljoner kr. Naturvårdsverket ansåg att ”man måste här givetvis göra en helhetsbedömning av kostnaden”.⁵⁴ Frågan är om en kostnad i sig kan vara ett tillräckligt skäl för att anse att en ändring skall vara tillståndspliktig. Vilka parametrar skall jämföras? Är det ändringens kostnad i förhållande till vad företaget årsvis omsätter? I fallet med Kubal motsvarade ändringen ungefär 15 procent av omsättningen. Detta kan jämföras med t.ex. hur en sådan bedömning skulle se ut för en ny tvätthall till en gård med djurhållning som är utav den storleken att det är en tillståndspliktig verksamhet. I det fallet skulle antagligen ett helt annat procenttal gälla avseende ändringens kostnad i förhållande till den årsvisa omsättningen. Det skulle vara orimligt att inte bedöma en ändring som mindre enbart för att en verksamhetsomsättning inte ger rätt proportioner vid en jämförelse med kostnaden för ändringen. Att en kostnad för en ändring ensamt kan leda till att ändringen bedöms som tillståndspliktig kan inte anses vara en rimlig tolkning av 5 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, utan kostnaden bör bedömas i proportion till åtgärden och dess betydelse i processen.

Kostnaden för en ändring som inte är tillståndspliktig har betydelse för hur en verksamhet kommer att bedömas i ett senare skede. Om det är fråga om en stor investering får det inverkan på omprövning. Om det skall ske en stor investering i en verksamhet med gamla villkor bör hänsyn tas till om investeringens storlek kommer att ha betydelse vid nästa samlade prövning. Det kan vara olämpligt att godta en stor investering som ett anmälningsärende eftersom det kommer vara svårt att ställa nya villkor vid en senare omprövning. I sådana fall bör det kanske istället ske en samlad prövning i ett tillståndsförfarande redan vid anmälningstillfället.

En verksamhetsutövare skall i sin verksamhet kunna bedriva ett normalt underhåll samt även till viss del kunna utveckla sin verksamhet, t.ex. modernisera delar av

⁵⁴ Länsstyrelsen i Västernorrlands läns beslut 1999-11-10, diariennr. 241-4464-99/2281-103, sid. 2.

gammal produktionsutrustning, utan att behöva ansöka om tillstånd. Detta tillgodoses genom anmälningsförfarandet avseende mindre ändring. En av Naturvårdsverkets invändningar mot Kubal var att byte och anpassning av katodlådorna, samt installation av nödvändig datorutrustning inte var att betrakta som normalt underhåll och inte heller som en normal del av det pågående utvecklingsarbetet. I detta fall innebar inte ändringen att processen som sådan förändrades. Den nya punktmatningen medförde enbart att tillförseln av råvaran aluminiumoxid kunde ske maskinellt och styras genom en datorutrustning. Katodlådorna var tvungna att anpassas till den nya punktmatningen vilket innebar att de fick ändra form något. Enligt Leif Sverndal, kan en mindre ändring innebära ett utbyte av en mindre del av processutrustningen till en ny med samma funktion och syfte. I fallet med Kubal har ändringen samma funktion som syfte. Det som enligt min mening kan tala emot miljödomstolens domslut att ändringen skall betraktas som mindre, är den höga kostnaden samt om det material bolaget har redovisat i sina yttranden kan anses räcka för att visa att förändringen av verksamheten inte medför en olägenhet av betydelse för människors hälsa och miljön. Naturvårdsverkets överklagan kanske har sin bakgrund i att verket vill att Miljöverdomstolen skall ta ställning till begreppet mindre ändring och därför driver ärendet.

Anmälan av Woxna Graphite AB avsåg en produktionsökning med 20 procent. Domstolen konstaterade att en sådan ändring krävde tillstånd och därför inte kunde anses vara mindre. Detta domslut ligger i linje med vad som tidigare har nämnts, d v s att en produktionsökning inte kan hanteras som en anmälan.⁵⁵ Domstolens beslut att en tillståndspliktig ändring alltid skall hanteras genom en ansökan medför att tillståndets formulering och mening blir betydelsefull för att avgöra om ändringen är tillståndspliktig eller ej. En produktionsökning av en A- eller B -verksamhet skall normalt inte godkännas genom en anmälan. I beslutet om Volvos Flobyfabrik hanterades emellertid produktionsökningen som ett anmälningsärende. I detta fall hade produktionen aldrig varit uppe i den tillåtna produktionsvolymen om sammanlagt fjorton miljoner vagns- och motordetaljer. Tillståndet medgav tillverkning av tre miljoner vagnsdetaljer och elva miljoner

⁵⁵ Se avsnitt 4.1

motordetaljer och den tillfälliga produktionsökningen avsåg etthundratusen vagnsdetaljer. Den kommunala nämndens resonemang var att ökningen av vagnsdetaljer kunde ses som en omfördelning mellan de två tillåtna produktionsvolymerna. Beslutet kan nog ses som en pragmatisk tolkning av 5 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Om ärendet hade blivit prövad av en miljödomstol hade antagligen beslutet blivit ett annat då en produktionsökning är en sådan ändring som kräver tillstånd enligt miljöbalken 9 kap. 6 §, och 5 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Att produktionsökningen är mycket liten i förhållande till den totala produktionen är knappast ett hållbart argument för att bedöma ökningen som ett anmälningsärende.

Oftast avgörs frågan huruvida en ändring är att betrakta som mindre enligt 5 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, redan vid kontakt med tillsynsmyndigheten. Det är därför sällan som ett ärende drivs till prövning vid miljödomstolen eller Miljööverdomstolen. I och med att Miljööverdomstolen i ärendet Kubikenborg AB,⁵⁶ konstaterade att Naturvårdsverket inte har något författningsstöd att överklaga ett beslut om mindre ändring, innebär det att förutsättningarna för att praxis på området skall utvecklas inte är stora då det förmodligen inte finns någon myndighet som kan driva ett överklagande. Dessutom är det väldigt ovanligt att ett anmälningsärende medför att ett förfarande med en miljökonsekvensbeskrivning genomförs vilket leder till att ärendet inte kommer att offentliggöras. Det kan leda till att en sakägare som berörs av ändringen inte får reda på att verksamheten kommer att förändras i tid för att kunna överklaga tillståndsbeslutet. Ansvaret för hur 5 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd skall tolkas ligger idag på tillsynsmyndigheterna vilket kan medföra att bedömningarna kommer att variera i landet. Det finns ett tryck på de kommunala nämnderna att ta hänsyn till andra aspekter än de miljömässiga. I valet mellan arbetsmarknadssituationen och en eventuell påverkan på miljön kan det vara svårt att inte vara pragmatisk i sin tolkning av tillståndsreglerna.

⁵⁶Svea Hovrätt, Miljööverdomstolen, protokoll 2000-11-17 och 2000-12-18, aktbil. 15, Mål nr M 5164-00

Det finns nog anledning att klargöra hur 5 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, skall tolkas. Hur det skall ske är svårt att veta, men antagligen genom ett betänkande av Miljöbalkskommittén eller att Miljööverdomstolen prövar ett ärende.

5 Avslutande diskussion och slutsatser

Uppsatsen har behandlat anmälnings- och tillståndshanteringen i samband med miljöfarlig verksamhet. En jämförelse mellan miljöskyddslagen och miljöbalken visar att regleringen av anmälnings- och tillståndshanteringen inte har förändrats i någon större utsträckning. Det som har medfört en förändring av hur verksamhetsändringar bedöms är att det enligt förarbetena till miljöbalken bör ske en samlad prövning av alla ändringar av en miljöfarlig verksamhet om inte ändringen är mindre. Detta kommer att bl.a. att leda till att verksamhetsutövare i högre utsträckning kommer att anmäla ändringar som ”mindre” i enlighet med 5 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, istället för att ansöka om ett påbyggnadstillstånd. Principen om samlad prövning innebär även en ökad arbetsbelastning för myndigheter och domstolar. Jag har under mitt arbete med uppsatsen varit i kontakt med ett antal handläggare vid olika länsstyrelser och jag har fått den uppfattningen att reglerna om tillståndsprövning är allför stela och att de inte medger att förfarandet anpassas efter ärendets utseende. Vissa mindre ändringar får en handläggningstid som är onödigt lång och det innebär ingen vinst ur miljösynpunkt.

En viktigt aspekt i förhållandet mellan verksamhetsutövare och myndigheter är att det finns en balans mellan åtgärd och verkan. Det är ingen mening att införa ett prövningssystem som medför att ansökningarna tar längre tid än de tidigare har gjort om det inte kan motiveras utifrån någon samhällelig vinst som exempelvis bättre miljö. Ett alltför omständigt tillståndsförfarande skapar bara missämja mellan tillsynsmyndigheter och berörda verksamhetsutövaren.

Fördelarna med en samlad prövning är att det kan leda till att tillstånden för miljöfarliga verksamheter blir tydliga angående vilka villkor som gäller, samt att det kan ske noggrannare utredningar utav planerade verksamhetsförändringar

vilket kan göra att det är lättare att utfärda tillstånd som är anpassade för den specifika verksamheten.

Enligt min mening har inte fördelarna med att tillämpa principen om en samlad prövning vid verksamhetsändringar övervägt nackdelarna. Det kan även finnas en risk att begreppet samlad prövning urholkas. Om en verksamhet har erhållit ett nytt tillstånd och en kort tidsperiod därefter vill genomföra en produktionsökning, vilket kommer medföra att en ny samlad prövning sker, så finns det en risk för att enbart ändringen prövas och att prövningen av den resterande verksamheten sker mer summariskt på grund av det ursprungliga tillståndet ligger tidsmässigt nära den nya ansökan om produktionsökning. Ärendet kan alltså komma att handläggas som ett påbyggnadstillstånd men tillståndsförfarandet benämns ändå som en samlad prövning.

Hur det framtida tillståndsförfarandet kommer att se ut kan komma att avgöras av Miljöbalkskommittén. Problemet med hur mindre ändring och påbyggnadstillstånd skall hanteras togs inte upp i det delbetänkande, SOU 2000:116 ”Vissa lagtekniska frågor”, som Miljöbalkskommittén lämnade i slutet av år 2000. Orsaken till detta var enligt Anna-Lena Rosengardten, huvudsekreterare för Miljöbalkskommittén, att man ville avvakta hur rättstillämpningen utvecklades.⁵⁷

⁵⁷ Telefonintervju, med Anna-Lena Rosengardten, huvudsekreterare för Miljöbalkskommittén, 2001-06-07

Litteraturförteckning

Offentligt tryck :

Proposition 1997/98:45 del 1 och 2

Litteratur :

- Bengtsson Bertil m.fl Miljöbalken En kommentar. Del 1, första upplagan,
Nordstedts förlag, 2000.
- Bengtsson, Bertil Speciell fastighetsrätt - Miljöbalken, sjunde upplagan,
Iustisförlag
- Bjällås, Ulf, Rahm,
Thomas Miljöskyddslagen, Handbok i miljö rätt, andra upplagan,
Fritzes förlag, 1996
- Rubensson, Stefan Miljöbalken, Den nya miljö rätten, andra upplagan,
Nordstedts Juridik AB, 1999
- Setterlid, Rikard Offentlig tillsyn enligt miljöbalken, första upplagan,
Nordstedts Juridik AB, 2000
- Slutrapport- MPD -samordningsprojekt, andra upplagan .

”Ändring av en tillståndspliktig verksamhet; konsekvenserna i fråga om tillstånds- eller anmälningsplikt samt beträffande krav på miljökonsekvensbeskrivning” . Promemoria: Rätts- och Veterinärenheten, Magnus Sandström, 1999-06-03 Västra Götalands län.

”Tillståndsprovning av miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken” En skrivelse sammanställd av Föreningen Svenskt Näringsliv 2001-04-07.

Artiklar :

Sverndal, Leif, ”Ändring, ett förvirrande begrepp”, TillsynsNytt nr 3 december 199

Intervjuer :

1. Pär Andersson, jurist, Svenskt Näringsliv, Näringslivets hus 2001-04-19, Stockholm.
2. Ulrik Johansson, Legal Counsel, StoraEnso, Näringslivets hus 2001-04-19, Stockholm.
3. Magnus Sandström, förste länsjurist, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen 2001-04-10, Göteborg.
4. Anna Lena Rosengården, huvudsekreterare för Miljöbalks-Kommittén, Telefonintervju 2001-06-07, Varberg.

Rättsfallsförteckning

Miljööverdomstolen

Beslut 2000-12-19, mål nr. M 5164-00

Miljödomstolen i Stockholm

Dom 2000-05-04, mål nr. M 13-00

Dom 2000-12-14, mål nr. M 217-00

Miljödomstolen i Vänersborg

Beslut 2001-02-26, mål nr. M 367-00

Miljödomstolen i Östersund

Beslut 2000-10-06, mål nr. M 96-00

Ansökningsmål, M 60-01

Miljö- och byggnadsnämnden i Falköpings Kommun

Beslut 2000-12-21, nr § 282

Koncessionsnämnden för miljöskydd

Beslut B 124/94

Beslut B 157/93

Beslut B 193/91