



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Johan Nilsson

Länsstyrelsens tillståndsprövning av
miljöfarlig verksamhet enligt
miljöbalken och miljöskyddslagen
- En praktisk jämförelse

Examensarbete
20 poäng

Handledare: Professor Per Ole Träskman

Miljörätt

Vårterminen år 2001

Innehåll

SAMMANFATTNING	4
FÖRORD	5
FÖRKORTNINGAR	6
1 INLEDNING	7
1.1 Bakgrund	7
1.2 Syfte och frågeställningar	7
1.3 Metod	8
1.4 Avgränsning	8
1.5 Disposition och litteratur	9
2 ALLMÄNT OM MILJÖBALKEN	11
2.1 Miljöbalkens syfte	11
2.2 Miljöbalken och de tidigare miljölagarna	11
2.3 Miljöbalkens förhållande till annan lagstiftning	12
2.4 Miljöbalkens mål och tillämpningsområde (MB kap. 1)	13
2.5 Nationella miljömål	14
3 DEN RÄTTSLIGA REGLERINGEN	15
3.1 Miljöfarlig verksamhet	15
3.2 Tillståndskrav	16
3.2.1 Innebörden av tillstånd	16
3.2.2 Vad är tillståndspliktigt?	18
3.2.3 Regeringens tillståndsprövning	19
3.2.4 Återkallelse av tillstånd	20
3.2.5 Ändring av tillstånd och villkor	21
3.3 Organisationen hos länsstyrelsen	22
3.3.1 Beslutsfattandet hos länsstyrelsen enligt miljöskyddslagen	22
3.3.2 Beslutsfattandet hos länsstyrelsen enligt miljöbalken	23
3.4 Miljökonsekvensbeskrivning	23

3.5	Ärendegången enligt miljöbalken för B-verksamheter	25
3.5.1	Allmänt	25
3.5.2	Tidigt samråd	25
3.5.3	Utökat samråd med miljökonsekvensbedömning	26
3.5.4	Ansökan med MKB	27
3.5.5	Komplettering av ansökan och godkännande av MKB	27
3.5.6	Kungörelse, beslut och överklagan	28
3.5.7	Instansordningen när tillståndsbeslut överklagas	28
3.6	Bestämmelser för tillståndsprövningen	29
3.6.1	Miljökvalitetsnormer (MB kap 5)	29
3.6.2	Hushållning med mark- och vattenområden (MB 3-4 kap)	30
3.6.3	De allmänna hänsynsreglerna	31
3.6.3.1	Skälighetsregeln	32
3.6.3.2	Bevisbörderegeln	32
3.6.3.3	Kunskapskrav	33
3.6.3.4	Försiktighetsprincipen	34
3.6.3.5	Lokaliseringsregeln	35
3.6.3.6	Resurshushållning	36
3.6.3.7	Produktvalprincipen	37
3.6.3.8	Stoppregeln	38
4	UNDERSÖKNING	39
4.1	Undersökningens upplägg	39
4.2	Tillståndsbeslutets utformning	39
4.3	Vindkraft	40
4.3.1	Verksamhetsval samt särskilda bestämmelser att beakta	40
4.3.2	Miljöskyddslagen	41
4.3.2.1	Villkoren	41
4.3.2.1.1	Buller	41
4.3.2.1.2	Efterbehandling	41
4.3.2.1.3	Olja och kemikalier	42
4.3.2.2	Motiveringen av tillståndsbesluten	42
4.3.3	Miljöbalken	44
4.3.3.1	Villkoren	44
4.3.3.1.1	Buller	44
4.3.3.1.2	Efterbehandling	44
4.3.3.1.3	Olja och kemikalier	44
4.3.3.2	Motiveringen av tillståndsbesluten	44
4.3.4	Slutsatser miljöskyddslagen kontra miljöbalken	45
4.4	Djurhållning inom jordbruket	46
4.4.1	Verksamhetsval samt särskilda bestämmelser att beakta	46
4.4.2	Miljöskyddslagen	47
4.4.2.1	Villkoren	47
4.4.2.1.1	Buller	47
4.4.2.1.2	Skyddszoner	47
4.4.2.1.3	Förvaring av kemikalier	48
4.4.2.2	Motiveringen av tillståndsbesluten	48
4.4.3	Miljöbalken	49
4.4.3.1	Villkoren	49
4.4.3.1.1	Buller	49
4.4.3.1.2	Skyddszoner	49
4.4.3.1.3	Förvaring av kemikalier	50

4.4.3.2	Motiveringen av tillståndsbesluten	50
4.4.4	Slutsatser miljöskyddslagen kontra miljöbalken	51
4.5	Plastindustri	52
4.5.1	Verksamhetsval samt särskilda bestämmelser att beakta	52
4.5.2	Miljöskyddslagen	53
4.5.2.1	Villkoren	53
4.5.2.1.1	Buller	53
4.5.2.1.2	Utsläpp till luft	54
4.5.2.1.3	Efterbehandling	54
4.5.2.1.4	Förvaring av kemikalier	54
4.5.2.1.5	Villkor om återanvändning och återvinning	55
4.5.2.2	Motiveringen av tillståndsbesluten	55
4.5.3	Miljöbalken	56
4.5.3.1	Villkoren	56
4.5.3.1.1	Buller	56
4.5.3.1.2	Utsläpp till luft	57
4.5.3.1.3	Efterbehandling	57
4.5.3.1.4	Förvaring av kemikalier	57
4.5.3.1.5	Villkor om återanvändning och återvinning	58
4.5.3.2	Motiveringen av tillståndsbesluten	58
4.5.4	Slutsatser miljöskyddslagen kontra miljöbalken	59
4.6	Hantering av farligt avfall	61
4.6.1	Verksamhetsval samt särskilda bestämmelser att beakta	61
4.6.2	Miljöskyddslagen	62
4.6.2.1	Villkoren	62
4.6.2.1.1	Buller	62
4.6.2.1.2	Kunskapskrav	63
4.6.2.1.3	Förvaring och hantering av farligt avfall	63
4.6.2.1.4	Efterbehandling samt anmälan av driftsstörningar	63
4.6.2.2	Motiveringen av tillståndsbesluten	63
4.6.3	Miljöbalken	65
4.6.3.1	Villkoren	65
4.6.3.1.1	Buller	65
4.6.3.1.2	Kunskapskrav	65
4.6.3.1.3	Förvaring och hantering av farligt avfall	66
4.6.3.1.4	Efterbehandling samt anmälan av driftsstörningar	66
4.6.3.2	Motiveringen av tillståndsbesluten	66
4.6.4	Slutsatser miljöskyddslagen kontra miljöbalken	67
4.7	Undersökningens resultat	69
5	SLUTSATS	72
	LITTERATURFÖRTECKNING	73

Sammanfattning

Sverige har sedan 1 januari 1999 en ny miljölagstiftning, en miljöbalk. Genom den upphävdes många tidigare lagar som rörde miljön, däribland miljöskyddslagen. Syftet med miljöbalken är tvådelat; dels skall balken bidra till att på sikt nå en hållbar utveckling, dels skall överskådligheten och tydligheten förbättras genom en enda samlad lagstiftning.

Genom miljöbalken införs ett antal allmänna hänsynsregler som alltid skall tillämpas vid olika prövningar enligt miljöbalken. Alla hänsynsregler är inte nya utan en del har funnits även i tidigare lagstiftning, huvudsakligen miljöskyddslagen. Hänsynsreglerna ställer bland annat krav på försiktighet, kunskap och resurshushållning. En av prövningarna enligt miljöbalken är tillståndsprövningar av miljöfarliga verksamheter, som bland annat utförs av länsstyrelsen. Detta angavs även i miljöskyddslagen som var den lag som behandlade denna fråga innan miljöbalken infördes. Tillstånd krävs på grund av att vissa verksamheter kan medföra stora miljökonsekvenser. I vissa fall är det t.o.m. så att de förväntade miljöeffekterna kan bli så stora, samtidigt som det är av stor vikt att de kommer till stånd, att prövningen måste ske av regeringen. När ett tillstånd meddelas förenas det med särskilda villkor, genom vilka verksamhetens miljöpåverkan avses bli så liten som möjligt. Villkoren behandlar exempelvis hur förvaring av kemikalier skall ske och hur stora utsläpp från verksamheten som tillåts.

Uppsatsen behandlar huruvida miljöbalkens införande har medfört några förändringar i hur länsstyrelserna motiverar sina tillståndsbeslut. Vidare undersöks om de villkor som meddelas i samband med tillståndet har förändrats i strängare riktning. Eftersom miljöbalkens uttalade syfte är att främja en hållbar utveckling innebär detta att större miljöhänsyn måste tas i länsstyrelsernas tillståndsprövningar. Min slutsats är att motiveringarna till de lämnade tillstånden har gjorts mer utförliga och innehållsrika och därigenom tagit mer hänsyn till miljön, medan det beträffande villkoren inte går att se någon generell skärpning till förmån för miljön.

Förord

Jag har länge varit intresserad av miljöfrågor. Innan jag började på juristutbildningen har jag läst en fristående tvärvetenskaplig miljökurs. Därför visste jag redan när jag började på juristutbildningen att miljö rätt var det som jag ville inrikta mig på. Som specialkurs läste jag miljö rätt och att även examensarbetet skrivs i miljö rätt är alltså naturligt. När jag funderade över vad mitt examensarbete skulle handla om visste jag att jag ville göra någon slags jämförelse mellan miljöskyddslagen och miljöbalken. Jag visste också att jämförelsen skulle vara praktisk. Att valet till slut föll på länsstyrelsernas tillståndsprövning av miljöfarliga verksamheter var mer en slump. Jag läste en artikel av Staffan Westerlund i Miljörettslig tidskrift om ämnet och tyckte det verkade intressant.

Jag vill rikta ett stort tack till alla de personer på länsstyrelserna i Sverige som trots sin stora arbetsbelastning har hjälpt mig med att få fram det material som behövdes för undersökningen. Jag tackar också min handledare professor Per Ole Träskman som hjälpte till med avgränsningen av uppsatsen och alltid svarade snabbt på min e-post. Ett stort tack vill jag också ge till Linda som de gånger jag körde fast gav mig nya infallsvinklar och hjälpte till så att jag fick struktur på arbetet igen. Ett litet tack även till Jonna som såg till att jag ibland var tvungen att lämna datorn för att gå ut och få lite frisk luft.

Johan Nilsson
Lund 2001-02-25

Förkortningar

IMM	Institutet för Miljömedicin
LSt	Länsstyrelse
MB	Miljöbalk (1998:808)
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
MskL	Miljöskyddslag (1969:387)
NRL	Naturresurslag (1987:12)
PBL	Plan- och bygglag (1987:10)
RRV	Riksrevisionsverket

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Miljön har under de senaste decennierna fått en allt större roll i den politiska debatten såväl nationellt som internationellt. Alla är nu medvetna om att världens framtida utveckling måste ske i samklang med miljön. Denna insikt materialiserades extra tydligt under en FN-konferens i Rio de Janeiro 1992 om miljö och utveckling. I Agenda 21 - ett av de många dokument som blev resultatet av konferensen – introducerades då begreppet hållbar utveckling som en förutsättning för att jorden och människorna skulle kunna leva vidare även i framtiden.

Bland annat som ett resultat av FN-konferensen omarbetades den svenska miljölagstiftningen avsevärt under 1990-talet. Resultatet av omarbetningen blev en ny miljölagstiftning som, i form av en miljöbalk, trädde i kraft den 1 januari 1999. Balken ersatte många tidigare miljölagar och ett av dess syften är att främja en långsiktig hållbar utveckling genom att större hänsyn tas till miljön. Hänsynen skall tas i alla samhällssektorer. Detta innebär exempelvis att tillståndsprovningen av miljöfarliga verksamheter skall ske under mer hänsynstagande till miljön.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att undersöka om införandet av miljöbalken har inneburit några förändringar i miljöhänseende vad gäller länsstyrelsernas tillståndsprovningar av miljöfarliga verksamheter. Utifrån detta syfte har jag formulerat två frågeställningar:

- Har införandet av miljöbalken inneburit att större hänsyn tas till miljön i länsstyrelsernas *motiveringar* till tillståndsbeslut angående miljöfarlig verksamhet?
- Har det skett några förändringar i de *villkor* länsstyrelserna ställer för miljöfarliga verksamheter efter miljöbalkens ikraftträdande?

När jag har funnit svaret på dessa två frågor kommer jag kort att fundera över om miljöbalken nu och i framtiden kommer att ha den viktiga roll i arbetet mot en hållbar utveckling som lagstiftaren avsåg.

1.3 Metod

För att kunna utföra en sådan undersökning som är avsedd i denna uppsats måste först relativt mycket bakgrundsinformation inhämtas. Därför har först litteratur som berör tillståndsprövningen enligt såväl miljöskyddslagen som miljöbalken studerats i syfte att klargöra den rättsliga bakgrunden. Litteraturen kan alltså sägas utgöra den bas som själva undersökningen vilar på. Därefter har själva undersökningen utförts. Den har gått till som så att jag först har ringt runt till länsstyrelserna i Sverige och bett att få ta del av deras tillståndsbeslut enligt miljöbalken och miljöskyddslagen för fyra olika verksamheter. I besluten har jag därefter jämfört om villkoren för verksamheterna samt motiveringarna till lämnade tillstånd skiljer sig åt beroende på med stöd av vilken lag beslutet har fattats. I undersökningen har jag inriktat mig på själva villkoren och länsstyrelsens bedömning och motivering. Således har jag inte tittat närmare på exempelvis den tillståndssökandes beskrivning av sin verksamhet, vilket utgör en del av hela beslutet, eftersom tillståndsmyndigheten ändå inte lämnar några egna åsikter i denna del av beslutet. Jag vill betona att undersökningen endast omfattar verksamheter som har blivit beviljade tillstånd. Således har inga avslagsbeslut undersökts.

1.4 Avgränsning

Miljöskyddslagen gällde enbart för miljöfarlig verksamhet medan miljöbalken omfattar både miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Hälsoskyddet kan exempelvis avse kommunernas renhållningsskyldighet. Uppsatsen håller sig dock bara till den miljöfarliga verksamheten. Inom denna har ännu en begränsning måst göras. Det finns en mycket stor mängd olika miljöfarliga verksamheter och att jämföra alla dessa hade varit omöjligt, åtminstone för ett arbete av denna omfattning. Därför har uppsatsen inriktats på ett mindre antal olika verksamheter, nämligen fyra stycken. Dessutom har inte heller beslut från samtliga länsstyrelser avseende dessa verksamheter använts eftersom det hade blivit för omfattande. De verksamheter uppsatsen undersöker är vindkraftverk, djurhållning inom jordbruket, plastindustri samt hantering av farligt avfall. Valet av verksamheter kan tyckas väldigt spritt. Det är också min avsikt. Genom att jämföra så olika verksamheter som möjligt har jag velat få ett brett spektrum av beslut för att på så sätt försöka kunna dra några generella slutsatser.

En tidsmässig avgränsning av tillståndsbeslut enligt miljöskyddslagen har varit ett måste. Lagen är från 1969 och under den tiden har mycket hunnit hända, såväl miljörättsligt som miljömässigt. Vidare har ett otroligt stort antal tillstånd hunnit meddelas under denna tid. Därför har jag i uppsatsen valt att begränsa mig till tillstånd som har meddelats enligt miljöskyddslagen efter 1990.

Ännu en begränsning som har varit nödvändig är att jag inte går in särskilt på Sveriges EU-medlemskap och den miljöreglering som finns där. I själva verket är det så att mycket av de bestämmelser som finns i miljöbalken är införlivad EG-rätt. Någon gång nämns uttryckligen något om EG-rätten, men det är mest av kuriosas.

En fråga som sysselsatte mig en längre tid var om jag skulle göra någon geografisk avgränsning. Ett alternativ hade i så fall varit att undersöka vissa länsstyrelser som hör samman geografiskt, som t.ex. samtliga länsstyrelser i Götaland. Detta hade dock medfört att endast en viss del av Sverige hade undersökts. Dessutom fanns risken att länsstyrelserna hade samarbetat med varandra tidigare och därför influerat varandra, vilket hade medfört att det kunde vara svårt att dra några slutsatser. Det gick inte heller att enbart undersöka de tre storstädernas (Stockholm, Göteborg, Malmö) länsstyrelser eftersom det då fanns risk för att endast storstadsbedömningar gjordes i tillståndsbesluten. För att få en någorlunda enhetlig bild måste således länsstyrelser över hela landet undersökas. Undersökningen måste innefatta länsstyrelser i söder, i mitten och i norr. Det måste även finnas länsstyrelsebeslut från storstadsområden och från landsbygd.

Tillsynen över att meddelade villkor följs är mycket viktig för miljörettens genomslagskraft i praktiken. Tillsynsfunktionen är dock skild från tillståndsfunktionen och kommer därför inte beröras i denna uppsats.

1.5 Disposition och litteratur

Innehållet i uppsatsen är disponerat på följande sätt. Efter beskrivning av syfte, metod, avgränsningar och litteratur följer kapitel 2 i vilket det sägs några allmänna ord om miljöbalken. Bland annat redogörs för miljöbalkens mål och syfte. Kapitel 3 är ett omfattande avsnitt där den rättsliga regleringen behandlas. Vad som är tillståndspliktigt och vad en miljöfarlig verksamhet är beskrivs. Vidare redogörs för innebörden av ett tillstånd och vilka bestämmelser som tillämpas vid tillståndsprövningen. Kapitel 4 innehåller själva undersökningen. Där går jag igenom verksamhet för verksamhet och undersöker vilka villkor som har meddelat och hur tillståndsmotiveringarna sett ut enligt respektive lag. Därefter följer min slutsats om vilka förändringar, om några, som har skett. I det avslutande femte kapitlet sätter jag in mina slutsatser i ett större perspektiv och diskuterar lite om miljöbalkens roll nu och i framtiden som ett medel för att uppnå en långsiktigt hållbar utveckling.

Uppsatsens metod är som nämnts tidigare att jämföra olika länsstyrelsebeslut. Således är kärnpunkten i uppsatsen de totalt 56 tillståndsbeslut som undersökts. Naturligtvis har dock även litteraturen varit viktig. För miljöbalkens del har jag huvudsakligen använt mig av propositionen till miljöbalken. Stefan Rubensons bok *Miljöbalken – Den*

nya miljöretten har även kommit till användning. Rubenson är (1999) chef för rättsenheten på Miljödepartementet. Professorn och f.d. justitierådet Bertil Bengtssons *Speciell fastighetsrätt – Miljöbalken* har också varit nyttig. De huvudsakliga böckerna för bakgrundsmaterialet om miljöskyddslagen har varit Staffan Westerlunds *Miljöskyddslagen – En analytisk lagkommentar* och Ulf Bjällås och Thomas Rahmns *Miljöskyddslagen – Handbok i miljörett*. Westerlund är professor i miljörett i Uppsala, medan Bjällås är jurist och Rahmn naturvetare. De två sistnämnda arbetade på Koncessionsnämnden för miljöskydd då den upphörde. Jag har dessutom använt mig av två sidor på internet. Den ena, ><http://www.miljobalksutbildningen.gov.se><, är en utbildningssida om miljöbalken främst riktad till verksamma inom miljöområdet. Den andra, >http://www.d.lst.se/verksamhetsomraden/miljo/tillstand_miljoskydd.PDF<, är Södermanlands läns hemsida varifrån jag har hämtat information om hur ärendegången i en tillståndsprövning sker.

2 Allmänt om miljöbalken

2.1 Miljöbalkens syfte

Den nu gällande miljöbalken har två syften, ett som kan beskrivas som organisatoriskt och ett som kan beskrivas som resultatriktat. Det första, det organisatoriska, syftar till att genom en samordning av miljölagstiftningen förenkla överskådligheten och tillämpningen. Det andra syftet, det resultatriktade, skall genom en breddad och skärpt miljölagstiftning bidra till att förbättra miljön och skapa en långsiktigt hållbar utveckling. Som ett medel för att möjliggöra en hållbar utveckling har därför i miljöbalkens första avdelning (kapitel 1-6) införts något nytt, nämligen ett antal samlade övergripande bestämmelser. Den större delen av bestämmelserna är i sig inte nya, utan har funnits även tidigare, men då varit spridda i olika lagar. Avsikten med bestämmelserna är att de skall tillämpas i samtliga ärenden med miljöanknytning, oavsett om miljöbalken eller någon annan lag med miljöanknytning används.¹ Till detta kommer sedan i miljöbalken ytterligare mer precisa bestämmelser för specifika verksamheter.

2.2 Miljöbalken och de tidigare miljölagarna

Genom införandet av miljöbalken upphör, med vissa begränsningar, 16 tidigare miljölagar. Mycket av de konkreta bestämmelser som fanns i de upphävda lagarna har istället arbetats in i miljöbalken. Begränsningarna anges i miljöbalkens promulgationslag, lag (1998:811) om införande av miljöbalken, som innehåller övergångsregler.

En av de viktigaste bestämmelserna i promulgationslagen är 4 §. Den stadgar att äldre föreskrifter som har meddelats med stöd av någon av de upphävda lagarna i princip skall anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelse i miljöbalken. Än viktigare för denna uppsats är 5 §. Där sägs att tillstånd, godkännande och dispenser som har meddelats enligt någon av de upphävda lagarna skall fortsätta att gälla enligt miljöbalken. 6 § är viktig för rättssäkerheten då den säger att ärenden som inletts före balkens ikraftträdande skall behandlas enligt äldre bestämmelser. Innebörden av detta är att om en tillståndsansökan för miljöfarlig verksamhet lämnats in före den 1 januari 1999, skall ansökan behandlas enligt miljöskyddslagen.²

De lagar som enligt promulgationslagen upphävts är naturvårdslagen (1964:822), miljöskyddslagen (1969:387), lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten, lagen (1976:1054) om svavelhaltigt

¹ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 1f

² Setterlid s. 21ff

bränsle, lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark, renhållningslagen (1979:596), hälsoskyddslagen (1982:1080), vattenlagen (1983:291), lagen (1983:292) om införande av vattenlagen (1983:291), lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark, lagen (1985:426) om kemiska produkter, miljöskadelagen (1986:225), lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., lagen (1991:639) om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel, lagen (1994:900) om genetiskt modifierade organismer och lagen (1994:1818) om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter.

Miljöbalken har karaktären av en ramlag. Genom balken bemyndigas regeringen och de myndigheter regeringen bestämmer att meddela förordningar och föreskrifter. Därigenom överläts bl.a. åt statliga myndigheter som Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen att meddela särskilda föreskrifter om hur balken skall tillämpas. Således finns mycket av miljöbalkens konkreta innehåll att finna i förordningar och myndighetsföreskrifter.³

2.3 Miljöbalkens förhållande till annan lagstiftning

Som nämndes ovan har 16 tidigare lagar med anknytning till miljön och människors hälsa upphört och istället i stor utsträckning arbetats in i miljöbalken. Ett stort antal lagar som berör miljöbalkens mål finns dock, delvis modifierade, fortfarande kvar, huvudsakligen för att de inte har som främsta syfte att skydda miljön och människors hälsa. Plan- och bygglagen (PBL) är en sådan lag. Dess främsta syfte är att sörja för en god fysisk planering av mark, vatten och byggande. Att miljöfrågor är en del av en god planering är en annan sak. Viktigt att veta är att de lagar som fortsätter att gälla även efter miljöbalkens tillkomst skall tillämpas enligt tankegångarna i miljöbalken. Därigenom får balken en mycket stor betydelse även för dessa lagar. Dessutom kommer tidigare praxis inom miljöområdet äga fortsatt tillämplighet så länge den inte strider mot miljöbalkens mål.⁴

Eftersom miljöbalken således har ett mycket brett tillämpningsområde kommer det att uppstå situationer då en verksamhet regleras både i balken och i annan lag. Då är frågan hur dessa bestämmelser utanför miljöbalken förhåller sig till balkens bestämmelser. MB 1 kap 3 § ger svaret på denna fråga. Där anges att lagarna skall tillämpas parallellt. Innebörden av det är t.ex. att en verksamhet som uppfyller kraven enligt en lag ändå kan förbjudas på grund av att verksamheten strider mot någon bestämmelse i miljöbalken. Om lagarna inte går att tillämpa parallellt, t.ex. på grund av att de strider mot varandra, får de allmänna rättsgrundsatserna för lagkonflikter

³ Setterlid s. 16

⁴ Bengtsson s. 13

lösa frågan. De innebär att en norm med högre valör (t.ex. lag) går före en norm med lägre valör (t.ex. förordning), att specialregel går före allmän regel och att nyare lag går före äldre lag. Viktigt att notera här är att miljöbalken, trots att den har formen av en balk, inte i sig är överordnad annan lag. Bengtsson säger dock "...att MB på vissa sätt kan anses ha högre kvalitet..."⁵ än andra lagar som berör miljöaspekter. Det motiverar han med att krav på miljön som miljöbalken uppställer inte borde kunna frångås i andra lagar, såvida det inte uttryckligen stadgas däri.⁶

2.4 Miljöbalkens mål och tillämpningsområde (MB kap. 1)

Miljöbalkens grundläggande bestämmelser riktar sig till samtliga människor och företag och balken blir i stort sett tillämplig så fort någon vidtar en åtgärd som kan hota dess mål. Endast åtgärder som är av försumbar betydelse med hänsyn till miljön är undantagna från miljöbalkens tillämpningsområde (MB 2 kap 1 § 2 st).⁷ Av naturliga skäl lär dock högre krav ställas på ett företags agerande än på privatpersoners, bl.a. eftersom företag, men vanligtvis inte privatpersoner, kan tjäna på att skada miljön samt att det dessutom är rimligt att kräva större miljömässiga fackkunskaper av ett företag än av en privatperson.

Det första kapitlet i miljöbalken är mycket viktigt för hela balkens uppbyggnad och tillämpning då det däri anges vad tillämpningen av de konkreta bestämmelserna i balken skall sträva mot. I MB 1 kap 1 § 1 st anges miljöbalkens mål, att främja en hållbar utveckling. Med hållbar utveckling avses att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Naturen sägs ha ett eget skyddsvärde och människans rätt att förändra och bruka den är förenad med ett förvaltaransvar. Paragrafens andra stycke anger därefter i fem icke uttömmande punkter hur målet skall uppnås och anknyter därigenom till Brundtlandrapporten 1987 och Riokonferensen 1992. I Brundtlandrapporten, ledd av Norges f.d. statsminister Gro Harlem Brundtland, analyserades världens natur- och resursproblem. Riokonferensen berördes mycket summariskt ovan i avsnitt 1.1. Naturligtvis är enbart de uppräknade punkterna inte tillräckliga för att uppnå en hållbar utveckling, utan enligt propositionen måste även andra styrmedel användas. De fem punkterna innebär:

- Skydd för människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter
- Skydd och vård av värdefulla natur- och kulturmiljöer
- Bevarande av den biologiska mångfalden

⁵ Bengtsson s. 19

⁶ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 190ff, del 2 s. 10; Setterlid s. 19f

⁷ Rubenson s. 20

- Långsiktigt god hushållning med mark- och vattenområden
- Hushållning med energi och material samt återanvändning och återvinning av uttjänta produkter i syfte att uppnå ett kretsloppsamhälle.⁸

2.5 Nationella miljömål

I miljöbalkspropositionen sägs⁹ att det krävs tydliga nationella miljömål för att miljöpolitiken skall fungera. Miljömålen skall ge ledning vid bedömningen av vad en hållbar utveckling är och på så sätt ge vägledning när balken tillämpas. 15 sådana nationella miljö kvalitetsmål anges i propositionen 1997/98:145 ”Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige”. Miljömålen anger det miljö tillstånd som måste uppnås för att nå en långsiktig hållbar utveckling. Bland de 15 miljömålen kan nämnas: frisk luft, grundvatten av hög kvalitet, levande sjöar och vattendrag, hav i balans samt levande kust och skärgård, ingen övergödning, enbart naturlig försurning, levande skogar, ett rikt odlingslandskap, giftfri miljö, skyddande ozonskikt samt begränsad klimatpåverkan.¹⁰ Med de övergripande nationella miljömålen som grund är tanken att regeringen därefter skall ställa upp de delmål som behövs för att uppnå de nationella miljömålen fram till år 2020-2025. För t.ex. målet frisk luft ställs bl.a. delmålet upp att till år 2005, räknat från 1991 år nivå, halvera utsläppen av cancerframkallande ämnen i tätorter och för målet skyddande ozonskikt ställs delmålet upp att inom en generation till största delen ha avvecklat användningen av ozonnedbrytande ämnen.¹¹

⁸ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 6ff

⁹ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 158ff

¹⁰ Karlmark s. 85f

¹¹ ><http://www.miljobalksutbildningen.gov.se>< 2001-01-24 klockan 16:55

3 Den rättsliga regleringen

3.1 Miljöfarlig verksamhet

Miljöfarlig verksamhet definieras såväl i MskL 1 § som i MB 9 kap 1 §. Enligt propositionen till miljöbalken är det inte några större skillnader på definitionen i de olika lagarna och avsikten är att "...den praxis som hittills gällt skall kunna ge ledning även fortsättningsvis beträffande vad som är miljöfarlig verksamhet..."¹². Definitionerna innefattar bl.a. utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark eller anläggningar (MskL 1 § 1 p; MB 9 kap 1 § 1 p). Det måste inte finnas konkret risk för att miljön skadas, utan sådan verksamhet är per definition miljöfarlig. Men om det genom användning av mark eller anläggningar finns risk för att andra utsläpp sker och därigenom skapar olägenhet för människor eller miljön omfattas även detta av definitionen (MskL 1 § 2 p; MB 9 kap 1 § 2 p). Här finns således ett krav på att det skall finnas risk för olägenhet. Det finns dock inte något krav på att verksamheten *i verkligheten* är miljöfarlig, utan det är endast lagstiftarens definition av begreppet.¹³

Begreppet miljöfarlig verksamhet omfattar såväl enligt miljöskyddslagen som miljöbalken endast störningar på omgivningen från fast egendom eller fasta byggnader och anläggningar. Olägenheter inom byggnaden eller anläggningen regleras enligt andra lagar, t.ex. arbetsmiljölagen. Begreppen byggnader och anläggningar tolkas brett. T.ex. skall en väg, en soptipp och en fiskodling räknas som anläggningar. Detta innebär att störningar från rörliga utsläppskällor, som t.ex. bilar och flygplan, inte omfattas. Det är istället vägen och flygplatsen - som är själva källan till utsläppen - som omfattas av definitionen. Krav på att begränsa störningar enligt miljöskyddslagen eller miljöbalken kan således endast riktas mot den som är ansvarig för anläggningen, inte den enskilda bilisten. Det är dock viktigt att påpeka att rörliga störningskällor som tillhör en anläggning, som t.ex. en truck i en industri, omfattas.¹⁴

Med användning skall inte enbart förstås verksamheter som bedrivs av ägaren, utan bestämmelserna gäller oavsett på vilken rättslig grund verksamheten bedrivs. T.o.m. när rättslig grund saknas för användningen räknas det som miljöfarlig verksamhet.¹⁵

Det finns inte heller något krav på att användningen måste vara aktiv, utan även passiv användning omfattas. Således räknas även de s.k. förvaringsfallen hit. Detta var inte helt klart enligt miljöskyddslagen, men

¹² Prop. 1997/98:45 del 1 s. 327

¹³ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 106f; Bjällås/Rahmn s. 20

¹⁴ Bjällås/Rahmn s. 20f

¹⁵ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 107

nämns nu uttryckligen i propositionen till miljöbalken.¹⁶ Ett exempel på ett förvaringsfall är när ett markområde tidigare använts som soptipp, men inte längre tillförs något nytt avfall. En sådan deponi fortsätter ändå att definitionsmässigt vara miljöfarlig på grund av risken för läckage av farliga ämnen.¹⁷

3.2 Tillståndskrav

3.2.1 Innebörden av tillstånd

Att en verksamhetsutövare beviljas tillstånd enligt miljöskyddslagen eller miljöbalken är ett mycket viktigt beslut för honom. I tillståndet regleras nämligen t.ex. såväl var den miljöpåverkande anläggningen får placeras som hur mycket som får produceras. Dessutom regleras många andra förutsättningar för verksamheten genom s.k. villkor (MskL 18 §, MB 16 kap 2 § 2 st). Villkoren är ett resultat av de överväganden om nödvändiga skyddsåtgärder och övriga försiktighetsmått som tillståndsmyndigheten gör i sin tillståndsbedömning. Villkoren kan exempelvis avse sådant som hur anläggningen skall drivas och utformas, maximalt tillåtet utsläpp och buller samt krav på ytterligare utredningar i en viss fråga. Ett villkor som alltid förekommer är det s.k. allmänna villkoret. Det innebär att verksamhetsutövaren är skyldig att bedriva verksamheten i enlighet med de åtaganden han har gjort och de uppgifter han har lämnat. Det allmänna villkoret har samma vikt som andra villkor. Genom det underlättas arbetet något för tillståndsmyndigheten eftersom varje litet åtagande från verksamhetsutövaren då inte behöver regleras i ett särskilt villkor.¹⁸

Genom att verksamhetsutövaren beviljas tillstånd enligt miljöbalken eller miljöskyddslagen garanteras han för en längre tid en säker ställning. Med tillståndet ges han rätt att störa andra, såväl människor, vilka tvingas acceptera störningen, som naturen.¹⁹ Rättsverkan av ett tillståndsbeslut innebär nämligen två saker. För det första ges verksamhetsutövaren i princip ett skydd mot att i framtiden tvingas upphöra med verksamheten på grund av förbudsreglerna i miljöskyddslagen respektive miljöbalken. För det andra innebär tillståndet ett starkt, men tidsbegränsat, skydd mot att behöva vidta andra skyddsåtgärder än de som angetts som villkor i tillståndsbeslutet.²⁰ Huvudregeln är nämligen att så länge villkoren för verksamheten följs samt verksamheten i övrigt följer tillståndsbeslutet, kan, i princip, ytterligare krav på verksamheten ej ställas av myndigheterna. Anledningen till detta är att när beslutet har vunnit laga kraft gäller tillståndet mot alla vad avser de

¹⁶ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 107

¹⁷ Rubenson s. 70; Bjällås/Rahmn s. 20

¹⁸ Bjällås/Rahmn s. 117ff

¹⁹ Westerlund (1994) s.265

²⁰ Westerlund (1990) s. 287

frågor som har prövats i tillståndsbeslutet (MB 24 kap 1 § 1 st, MskL 22 §).²¹ Ytterligare krav på verksamhetsutövaren går därefter endast att ställas under de förutsättningar som anges i reglerna om återkallelse av tillståndet eller genom ändring av tillståndet respektive villkoren (se avsnitt 3.2.4 och 3.2.5).

Ett tillståndsbeslut gäller således i princip för all framtid. I MskL 18 § angavs att tillstånd får lämnas för begränsad tid om det föreligger särskilda skäl. Samma regel finns i MB 16 kap 2 §, men där har ”särskilda skäl” utelämnats. Av detta kan den slutsatsen dras, att det skall vara lättare att meddela tidsbegränsade tillstånd enligt miljöbalken, vilket även bekräftas i propositionen till miljöbalken.²² Som skäl därtill anförs att det inte kan vara riktigt att meddela eviga tillstånd utan beaktande av att den tekniska utvecklingen kan medföra ändrade och skärpta miljökrav. Ett annat skäl enligt propositionen, vilket visserligen var aktuellt även under miljöskyddslagens tid, är att det i ett flertal EG-direktiv, vilka Sverige är skyldiga att följa på grund av medlemskapet i EU, uppställs krav på omprövning av tillstånden efter vissa tidsperioder. Innebörden av ett tidsbegränsat tillstånd är att det skall ske en ny tillståndsprövning när tiden har löpt ut. Prövningen kommer då bli mindre omfattande eftersom lokaliseringsfrågan inte är lika aktuell som för en ny verksamhet. Dessutom, fortsätter propositionen, är det troligtvis lättare att bedöma en verksamhet som varit i drift i några år. Tidsbegränsade tillstånd bör framför allt meddelas när det rör sig om särskilt stora verksamheter där en betydlig miljöpåverkan kan förväntas.²³ Bland de beslut som jag har undersökt har dock inte märkts någon tendens till att antalet tidsbegränsade tillstånd har ökat. En förklaring till detta kan vara att de undersökta verksamheterna inte ansetts vara tillräckligt miljöstörande.

På grund av tillståndsbeslutets omfattande rättsverkningar är det mycket viktigt att det av beslutet klart framgår vad verksamhetsutövaren har fått tillstånd till. Omfattningen av verksamheten måste vanligtvis preciseras, vilket enkelt kan göras genom att t.ex. en högsta tillåten produktionsmängd anges eller genom att verksamheten endast får bedrivas en viss tidsperiod. Vidare måste de villkor som skall gälla för verksamheten anges noggrant eftersom det ju är dessa som anger vilka krav som i det enskilda fallet ställs på en miljöfarlig verksamhet för att den inte skall strida mot tillåtlighetsreglerna i miljöskyddslagen respektive miljöbalken. Villkoren blir således handlingsregler för verksamhetsutövaren. Att villkoren utformas otvetydigt har vidare betydelse för hur effektiv tillsynen över verksamheten blir. Innan en lagändring i miljöskyddslagen 1989 hade många villkor i olika tillståndsbeslut ofta varit oklara, vilket medförde att tillsynsmyndigheterna ibland hade problem att kontrollera efterlevnaden.²⁴ Huruvida villkoren utformats mer tydligt efter lagändringen kan jag inte uttala mig om då min

²¹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 252

²² Prop. 1997/98:45 del 2 s. 204

²³ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 478ff

²⁴ Westerlund (1990) s. 281ff

undersökning inte sträcker sig så långt tillbaka i tiden. Jag avser inte heller att gå in på tillsynen i denna uppsats.

3.2.2 Vad är tillståndspliktigt?

MB 9 kap 6 § anger att regeringen får föreskriva att det skall vara förbjudet att bedriva miljöfarlig verksamhet utan tillstånd eller anmälan. Så har gjorts i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Till förordningen finns en bilaga som anger vilken myndighet som skall tillståndspröva vad. Motsvarande system finns i en bilaga till miljöskyddsförordningen (SFS 1989:364).

I bilagan till miljöskyddsförordningen räknas en mängd olika verksamheter upp. Verksamheterna är först uppdelade i olika överrubriker, t.ex. ”utvinning av mineraliska produkter m.m.”, ”tillverkning” samt ”el-, gas-, värme- och vattenförsörjning”. Under varje sådan överrubrik finns sedan ett antal underrubriker kategoriserade efter t.ex. vilken typ av tillverkning det rör sig om (exempelvis ”trävarutillverkning”, ”metallframställning” samt ”verkstadsindustri”). Under varje sådan underrubrik anges därefter t.ex. olika metoder för metallframställning (t.ex. ”järn- eller stålverk” och metallraffinaderi”). De olika metoderna kategoriseras därefter efter t.ex. vilken produktionsmängd det rör sig om eller hur mycket plats verksamheten kräver. På detta sätt får varje enskild verksamhet en egen branschkod bestående av ett antal siffror. Som exempel på en branschkod kan nämnas att fabriker för framställning av acetylengas eller lustgas har kod 35.34.02. 3 står för tillverkning och 5 för tillverkning m.m. av kemiska produkter, petroleumprodukter, gummi- och plastvaror. Vidare anger 34 att det rör sig om vissa särskilda kemiska produkter och 02 anger slutligen acetylengas och lustgas.

Denna noggranna indelning med över- och underrubriker har tagits bort i bilagan till miljö- och hälsoskyddsförordningen. Vidare har såväl numrering som numreringssätt ändrats. Nu anges att verksamheten, tillsammans med branschkode, skall klassificeras med en tilläggsbokstav och en siffra efter ett bindestreck. Detta tillägg skall visa vilken process inom verksamheten det är som föranleder tillståndsprövningen. Exempelvis kan nämnas att en verksamhet där gjutning sker för en produktion av högst 100 ton per år av järn, stål, aluminium eller magnesium har tillägget -g2. Den ovan nämnda branschkode för framställning av acetylengas eller lustgas har nu branschkode 24.11-1. Även om över- och underrubrikerna således har upphört är det nya systemets uppbyggnad mycket likt det gamla.

I bilagan anges för varje bransch ett A, ett B eller ett C. Innebörden av detta är att A-verksamheter skall tillståndsprövas av de nyinrättade miljödomstolarna. Dessa har ersatt Koncessionsnämnden för miljöskydd som tidigare enligt miljöskyddsförordningen hade att tillståndspröva A-verksamheter. Det finns fem miljödomstolar och dessa ligger under

tingsrätten i varje stad (Umeå, Östersund, Stockholm, Växjö och Vänersborg). Vilken domkrets respektive miljödomstol har anges i förordningen (1998:1323) om miljödomstolarnas domkretsar. B-verksamheter skall tillståndsprövas av länsstyrelserna att C-verksamheter skall anmälas till den kommunala nämnd som har hand om miljöfrågor. För C-verksamheter finns således inget tillståndskrav.

A-verksamheter är de anläggningar som är mest miljöstörande. Det rör sig här om omfattande verksamheter såsom t.ex. raffinaderier och stora pappersbruk. Totalt är det omkring 300 olika verksamheter som skall prövas av miljödomstolarna. B-verksamheter är sådana anläggningar som har mindre miljöpåverkan. Här rör det sig totalt om ca 5500 olika verksamheter som prövas hos miljöprövningsdelegationen på länsstyrelsen. C-verksamheter är sådana små lokala verksamheter som endast påverkar närmiljön. Det är därför de enbart skall anmälas.²⁵

3.2.3 Regeringens tillståndsprövning

Vissa verksamheter är emellertid av mycket stort samhällsintresse samtidigt som de medför stor påverkan på miljön eller på hushållningen med naturresurser. Dessa verksamheter skall tillståndsprövas av regeringen. Före miljöbalken fanns dessa bestämmelser i naturresurslagen (4 kap) och vattenlagen (11 kap). Anledningen till att prövningen lades hos regeringen var att endast regeringen "...kunde åstadkomma en allsidig prövning med en sammanvägning av bl.a. miljöskyddsmässiga, arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska synpunkter."²⁶ Eftersom det således till stor del rör sig om politiska bedömningar ansågs det viktigt att det skulle gå att utkräva ett politiskt ansvar för beslutet.²⁷ Bestämmelserna har förts över, huvudsakligen oförändrade till MB 17 kap. I MB 17 kap 1 § anges i 21 olika punkter ett antal omfattande verksamheter som regeringen som första instans har skyldighet att tillståndspröva. Som exempel kan nämnas järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk (1 p), massfabriker och pappersbruk (2 p), vissa större vattenkraftverk (12 p) samt motorvägar och trafikleder (18 p). Nytt i miljöbalken är de fyra sista punkterna (p. 18-21), dvs. stora infrastruktur-anläggningar.²⁸ Prövningsplikten i 1 § omfattar endast nya verksamheter. Några generella regler om hur "ny verksamhet" skall definieras ges inte i propositionen utan det får avgöras genom bedömningar i varje enskilt fall.²⁹

I de fall då det inte kan anses nödvändigt med en regeringsprövning, t.ex. på grund av att verksamheten inte väntas bli så omfattande, kan regeringen

²⁵ Rubenson s. 70

²⁶ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 435

²⁷ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 435f

²⁸ Rubenson s. 102

²⁹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 215

enligt MB 17 kap 2 § avstå från att tillståndspröva verksamheten.³⁰ På motsvarande sätt har regeringen enligt MB 17 kap 3 § även möjlighet att efter förbehåll tillståndspröva verksamheter som inte omfattas av den obligatoriska tillståndsprövningen i MB 17 kap 1 §, men som ändå kan väntas bli av betydande omfattning eller av ingripande slag. En förutsättning för regeringsprövning är dock naturligtvis att det råder tillståndspflicht för verksamheten, dvs. A- eller B-verksamhet. Dessutom måste verksamheten ha betydelse ur de synpunkter som anges i MB 17 kap 1 §. Denna s.k. fakultativa prövningsrätt innebär således att andra verksamheter än de som nämns i MB 17 kap 1 § kan prövas, men även att verksamheter som anges i MB 17 kap 1 § men som inte är nya, kan tillståndsprövas av regeringen.³¹ För vissa verksamheter i MB 17 kap 1 § måste enligt MB 17 kap 6 § även den kommun inom vilken verksamheten skall bedrivas lämna sitt godkännande (det s.k. kommunala vetot).³²

När regeringen har prövat tillåtlighetsfrågan är den frågan avgjord. Ärendet går då tillbaka till respektive prövningsmyndighet. Regeringens beslut är bindande för tillståndsmyndigheten och denna har då endast i sin prövning att fastställa noggranna villkor för verksamheten, utöver de särskilda villkor som regeringen har befogenhet att besluta om (MB 17 kap 7 §).³³

3.2.4 Återkallelse av tillstånd

När väl ett tillstånd är meddelat är det som nämnts ovan mycket svårt att tvingas upphöra med verksamheten (såvida den inte är tidsbegränsad). Enligt miljöskyddslagen kunde en verksamhetsutövare som beviljats tillstånd få det återkallat endast under ett fåtal omständigheter. Om verksamheten inte hade påbörjats inom den tid (högst tio år) som angavs i tillståndsbeslutet förföll tillståndet automatiskt, men denna tid kunde förlängas om verksamhetsutövaren hade giltiga skäl eller om det skulle uppstå synnerligt men för honom om tillståndet förföll (MskL 18 § 2 st, 29 §).³⁴ Vidare kunde tillståndet återkallas om den som sökt tillståndet lämnat felaktiga uppgifter och därmed vilselett tillståndsmyndigheten (MskL 23 § 1 st 1 p), om villkoren för verksamheten åsidosatts i betydande mån (MskL 23 § 1 st 2 p), samt om det efter att verksamheten startats uppkommit väsentliga olägenheter som inte förutsågs då tillståndet lämnades (MskL 23 § 1 st 3 p).

Det är väldigt få verksamheter som verkligen har förbjudits genom bestämmelsen. Anledningen till detta är att det fanns fler alternativ för tillsynsmyndigheten än att helt enkelt förbjuda verksamheten. MskL 23 § 2 st sade exempelvis att när förbud meddelas kan tillståndet återkallas delvis.

³⁰ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 217f

³¹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 218

³² Prop. 1997/98:45 del 2 s. 221

³³ Rubenson s. 102

³⁴ Westerlund (1990) s. 284

Vidare kunde, om ett förbud skulle vara alltför ingripande, istället nya villkor meddelas för verksamheten. Dessutom kunde tillsynsmyndigheten begära rättelse enligt MskL 40 § 3 st).³⁵

En brist i miljöskyddslagen, vilken har korrigerats genom miljöbalken, var att endast överträdelser av villkor i ett tillståndsbeslut kunde leda till att tillståndet upphävdes. Däremot angavs inte att en överträdelse av själva tillståndet som sådant var en grund för upphävande³⁶ och i sin praxis har Koncessionsnämnden ansett att ett överskridande av en högsta tillåten produktionsmängd inte innebar ett villkorsbrott.³⁷ Som exempel på denna situation nämner Bjällås/Rahmn att det i ett tillståndsbeslut anges en viss högsta tillåten produktionsmängd. Om produktionen skulle överstiga den tillåtna mängden fanns det således ingen formell möjlighet att återkalla tillståndet på denna grund. Att det var straffbart enligt MskL 45 § att inte söka tillstånd för den ökade produktionen är dock en annan sak.³⁸

I miljöbalken finns bestämmelserna om återkallelse av tillstånd i 24 kap 2 § (automatiskt förfall av tillstånd) och 3 §. 3 § motsvarar i stort MskL 23 §, men har förtydligats och gjorts något utförligare. T.ex. nämns i 3 § 1 st 2 p uttryckligen att om en icke ringa överträdelse av tillståndet i sig har skett kan tillståndet återkallas. Även enligt miljöbalken gäller dock att i första hand skall andra sätt för att åstadkomma rättelse användas, exempelvis omprövning av tillstånd eller villkor.³⁹

3.2.5 Ändring av tillstånd och villkor

Om det således är svårt att få ett tillstånd återkallat är möjligheterna att åstadkomma ändring av villkoren för tillståndet större. Det finns också enligt miljöbalken, men inte enligt miljöskyddslagen, en uttrycklig möjlighet att kunna ompröva ett tillstånd i vad avser tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse som rör verksamhetens omfattning. Denna nya möjlighet är ett resultat av den ovan nämnda praxisen från Koncessionsnämnden.⁴⁰ Förutsättningarna för ändring angavs i MskL 24 § respektive MB 24 kap 5 § och är till stor del samma. Observeras måste dock att det inte nämndes någonting om omprövning av tillstånd i MskL 24 §. En nyhet i miljöbalken är i alla fall att ändring kan ske om verksamheten med viss betydelse bidrar till att en miljökvalitetsnorm (se avsnitt 3.6.1) överskrids. Bland övriga likartade förutsättningarna för ändring kan t.ex. nämnas att det förflutit tio år från det att tillståndsbeslutet vunnit laga kraft, att villkor meddelade för verksamheten inte följts, att någon ny process- eller reningsteknik skulle medföra avsevärda förbättringar samt att

³⁵ Bjällås/Rahmn s. 144f

³⁶ Westerlund (1994) s. 264f

³⁷ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 257

³⁸ Bjällås/Rahmn s. 144f

³⁹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 253ff

⁴⁰ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 257

tillståndsinnehavaren vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna felaktiga eller inga uppgifter alls. I de fall då regeringen, eller av regeringen bemyndigad myndighet, på grund av medlemskapet i EU har meddelat särskilda föreskrifter kan tiden dock vara kortare än tio år.

Det finns även möjlighet för tillståndsmyndigheten att på ansökan av tillståndsinnehavaren upphäva, ändra eller meddela nya villkor (MskL 27 § och MB 24 kap 8 §). Mildare villkor får dock bara meddelas om det är uppenbart att villkoren inte längre behövs eller om de är strängare än nödvändigt. Koncessionsnämnden har dock sällan lindrat villkor på grund av att de varit för stränga eller inte längre behövs.⁴¹ Tillståndsinnehavaren har även möjlighet att påkalla lindring av villkoren på grund av omständigheter som inte förutsågs då de meddelades.

Om ingen begär någon ändring av villkoren för verksamheten fortsätter den enligt de gamla villkoren.⁴² Det råder således ingen obligatorisk omprövningsplikt efter t.ex. tio år.⁴³ På så sätt är tillståndsinnehavaren mycket trygg så länge han följer villkoren och övriga bestämmelser.

3.3 Organisationen hos länsstyrelsen

3.3.1 Beslutsfattandet hos länsstyrelsen enligt miljöskyddslagen

1981 fastställdes länsstyrelsens roll som tillståndsmyndighet. Tanken var att länsstyrelserna i tillståndsärenden skulle ha i princip samma roll som Koncessionsnämnden för miljöskydd. Uttryckliga regler om Koncessionsnämnden fanns i miljöskyddslagen, men däremot saknades regler för länsstyrelserna. Därför borde enligt departementschefen länsstyrelserna vid tillståndsprövningen använda samma bestämmelser som gällde för Koncessionsnämnden, såvida inte särskilda skäl föranledde annat.⁴⁴ Dock, hävdar Westerlund⁴⁵, har olika länsstyrelser agerat olika vad gäller arbetssättet. Vissa har följt reglerna om Koncessionsnämndens arbetssätt i MskL 14 §, medan andra inte har gjort det.

Tillståndsbeslutet i länsstyrelsen fattades i princip av en beslutande efter att en handläggare föredragit ärendet. Handläggaren skulle vara en sakkunnig tjänsteman. Beroende på ärendets art fattades det på olika chefsnivåer. Ibland kunde ett ärende avgöras av landshövdingen som ordförande för

⁴¹ Bjällås/Rahmn s. 135

⁴² Westerlund (1994) s. 264f

⁴³ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 257

⁴⁴ Westerlund (1990) s. 250f

⁴⁵ Westerlund (1990) s. 253

länsstyrelsens styrelse.⁴⁶ Naturligtvis kunde vissa problem, som t.ex. jävighetssituationer, uppstå vid beslutsfattandet eftersom tanken bakom MskL 14 § var att de som skulle fatta tillståndsbeslutet vanligtvis även skulle delta i handläggningen av och förhandlingarna i ärendet.⁴⁷ Dessutom har länsstyrelsen tillsynsansvaret över många miljöfarliga verksamheter. Således kunde, i praktiken, samma avdelning meddela tillstånd och ha sköta tillsynen över att tillståndet efterlevdes. Att regleringen över länsstyrelsens tillståndsprövningar således kunde ha varit tydligare lär det inte råda något tvivel om. Därför har i miljöbalken regleringen gjorts tydligare.

3.3.2 Beslutsfattandet hos länsstyrelsen enligt miljöbalken

Hos varje länsstyrelse finns efter miljöbalkens ikraftträdande en särskild prövningsmyndighet, den s.k. miljöprövningsdelegationen. Den består dels av en ordförande, som skall vara jurist med domarerfarenhet och särskilda kunskaper i miljö rätt, dels av en miljö sakkunnig med teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och med erfarenhet av miljö- och hälsoskyddsfrågor.⁴⁸

Juristen och den miljö sakkunnige fattar gemensamt beslut om tillstånd till miljö farlig verksamhet. Det är dock inte dessa två som bereder ärendena, utan det görs, efter samråd med ordföranden, av andra anställda vid länsstyrelsen. Viktigt att påpeka är att miljöprövningsdelegationen, trots att den under beredningsstadiet delvis samarbetar med övriga delar inom länsstyrelsen, är en fristående enhet när den meddelar tillståndsbeslut. Detta framgår klart av bestämmelsen i 26 c § 3 st förordningen (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion, som säger att endast ordföranden och den sakkunnige har rätt att meddela beslut i miljöprövningsdelegationen. Anledningen till denna självständighet är dels att det kan vara olämpligt att en handläggare har beslutanderätt i frågor han själv har handlagt, dels att tillståndsbeslut till en viss verksamhet och tillsynen över densamma inte skall ligga på samma avdelning av länsstyrelsen. På så sätt är det t.ex. enklare att undvika jävssituationer. Ytterligare bestämmelser om miljöprövningsdelegationen finns i 26 a-d §§ i samma förordning.

3.4 Miljökonsekvensbeskrivning

En miljökonsekvensbeskrivning (MKB) skall enligt MB 6 kap 1 § 1 st ingå i ansökan om tillstånd för miljö farlig verksamhet och hälsoskydd (MB 9 kap), för vattenverksamhet (MB 11 kap), för täkt och vildhän (MB 12 kap) samt vid regeringens tillåtlighetsprövning (MB 17 kap). Syftet med MKB anges i MB 6 kap 3 § 1 st:

⁴⁶ Bjällås/Rahmn s. 110f

⁴⁷ Westerlund (1990) s. 253

⁴⁸ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 470ff

”Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som en planerad verksamhet eller åtgärd kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön.”

Regler om MKB är ingen nyhet i miljöbalken. Redan 1981 infördes i miljöskyddslagen bestämmelser om att en ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet skulle innehålla en redogörelse för de miljömässiga följderna av verksamheten. Tio år senare infördes i naturresurslagen ett nytt femte kapitel om MKB. Riksrevisionsverket (RRV) överlämnade 1996 en rapport till regeringen i vilken verket redovisade en utredning om hur MKB på väg- och vattenkraftsområdet fungerat i praktiken. RRV var kritiskt. Enligt verket kom allmänhet och intresseorganisationer in för sent i beslutsprocessen och såväl Vägverket som vattendomstolarna brast i sin granskning av MKB.⁴⁹ Även Westerlund har varit mycket kritisk till hur MKB enligt miljöskyddslagen fungerat i praktiken.⁵⁰ Visserligen gällde RRV:s undersökning enbart väg och vattenkraft, men det torde inte vara en alltför riskabel gissning att påstå att det även har förekommit brister vid MKB för miljöfarlig verksamhet.

Enligt miljöbalkspropositionen utökas och skärps kraven på MKB genom miljöbalken.⁵¹ Höga krav ställs nu på den utredning som skall visa de miljömässiga effekterna av en verksamhet. Denna skärpning är dels en anpassning till EG-regler och internationella regler, dels ett sätt att verkligen få till stånd en omfattande miljöbedömning.⁵² Dessutom skall MKB-reglerna i miljöbalken tillämpas även i ett antal andra markanvändningslagar, som t.ex. väglagen, kontinentalsockellagen, banlagen och minerallagen. Att samma regler tillämpas vid många olika lagar medför att tillämpningen av dem blir mer enhetlig.⁵³

Då MKB således är ett mycket viktigt dokument, finns det i MB 6 kap 7 § detaljerade regler om vad den skall innehålla. Där sägs att en MKB för verksamheter som kan antas få betydande miljöpåverkan skall innehålla de uppgifter som behövs för att kunna uppfylla syftet med MKB. Därefter anges i punktform ett mer konkret innehåll:

- En beskrivning av verksamheten (lokalisering, omfattning och utformning)

⁴⁹ RRV 1996:29 ”Miljökonsekvensbeskrivningar MKB i praktiken” s. 7ff

⁵⁰ Westerlund (1994) s. 306

⁵¹ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 271f

⁵² Rubenson s. 46

⁵³ Bengtson s. 166

- En redogörelse för planerade åtgärder för att motverka skadliga verkningar
- Behövliga uppgifter för att kunna bedöma verksamhetens inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med resurser
- En redogörelse för, om möjligt, alternativa platser
- En redogörelse för alternativa utformningar av verksamheten
- Motivering till varför visst alternativ valts
- En beskrivning av nollalternativet (konsekvenserna av att verksamheten inte påbörjas alls)
- En icke teknisk sammanfattning av uppgifterna⁵⁴

Kravet på alternativa lokaliseringar och utformningar av verksamheten är dock inte absolut. Som huvudregel sägs i propositionen⁵⁵ att tillståndsmyndigheten bör begära komplettering av ansökan om sådana alternativ inte har angetts av den sökande. Men om inga alternativa lokaliseringar är möjliga, t.ex. på grund av verksamhetens speciella karaktär (t.ex. ett kraftverk vid en fors), kan tillståndsmyndigheten bevilja undantag. Nollalternativet skall dock i princip alltid redovisas.⁵⁶

För verksamheter som inte antas få betydande miljöpåverkan gäller samma regler, men endast i den utsträckning det behövs med hänsyn till arten och omfattningen av verksamheten (MB 6 kap 7 § 3 st). Således gäller, oavsett en verksamhets antagna miljöpåverkan, att omfattningen av en MKB skall stå i proportion till den förutsedda miljöpåverkan.⁵⁷

3.5 Ärendegången enligt miljöbalken för B-verksamheter

3.5.1 Allmänt

Det är en lång process från det att en verksamhetsutövare kommer på att han vill bedriva en verksamhet till dess att han verkligen får tillstånd därtill av länsstyrelsen. Det är många steg och förutsättningar som måste vara uppfyllda dessförinnan.

3.5.2 Tidigt samråd

Allra först måste verksamhetsutövaren samråda med länsstyrelsen och med de enskilda som kommer bli särskilt berörda av verksamheten. Detta skall

⁵⁴ ><http://www.miljobalksutbildningen.gov.se>< 2001-01-23 klockan 00:14

⁵⁵ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 63

⁵⁶ Rubenson s. 48f

⁵⁷ >http://www.d.lst.se/verksamhetsomraden/miljo/tillstand_miljoskydd.PDF< 2001-01-23 klockan 10:06

göras långt innan själva tillståndsansökan och MKB upprättas. Före samrådet skall verksamhetsutövaren ha lämnat uppgifter om verksamhetens förutsedda miljöpåverkan samt dess lokalisering, omfattning och utformning (MB 6 kap 4 § 1 st). Vid samrådet diskuteras bl.a. vad MKB och tillståndsansökan bör innehålla. Vidare diskuteras huruvida verksamheten kan antas få betydande miljöpåverkan. Exempel på sådana verksamheter är enligt propositionen sådana som skall tillåtlighetsprövas av regeringen enligt MB 17 kap. I MB 6 kap 4 § 4 st ges regeringen rätt att genom särskilda föreskrifter besluta vilka slags verksamheter som alltid skall anses få betydande miljöpåverkan. Detta har gjorts i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Efter samrådet skall länsstyrelsen avgöra om verksamheten kan antas få betydande miljöpåverkan (MB 6 kap 4 § 3 st), i vilket fall ett utökat samråd skall hållas. För denna bedömning anges i bilaga 2 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar ett antal kriterier som skall beaktas särskilt. Bland dessa kan nämnas projektets omfattning, miljöns känslighet i det planerade området samt projektets förening med andra projekt. Länsstyrelsen behöver dock, i detta skede, ofta inte göra någon ingående bedömning av miljöpåverkan eftersom regeringen i bilaga 1 till förordningen meddelat vilka verksamheter som alltid skall anses medföra betydande miljöpåverkan. Om länsstyrelsen vid bedömningen anser att verksamheten inte medför betydande miljöpåverkan, skall verksamhetsutövaren upprätta en ansökan innehållande bl.a. en MKB.⁵⁸

Bestämmelser om samråd fanns även i miljöskyddslagens 12 a §. Där angavs att den tillståndssökande i skäligen omfattning skulle samråda med de statliga och kommunala myndigheter, organisationer samt enskilda som kunde ha ett intresse i saken. Ingenting stadgades dock om vad som skulle behandlas vid samrådet. Inte heller fanns, som i miljöbalken, någon bestämmelse om utökat samråd. Härigenom tycks miljöbalken vilja stärka allmänhetens inflytande över verksamheternas utformning. I propositionen⁵⁹ nämns denna tanke uttryckligen. Westerlund har också varit kritisk till hur samrådsplikten i MskL 12 a § fungerat i praktiken.⁶⁰

3.5.3 Utökat samråd med miljökonsekvensbedömning

Om verksamheten antas få betydande miljöpåverkan skall ett utökat samråd med miljökonsekvensbedömning hållas (MB 6 kap 5 §). Även detta skall ske mycket tidigt i processen, långt innan några planer har fastställts. Verksamhetsutövaren skall här samråda med statliga myndigheter, kommuner, allmänhet samt organisationer som kan bli berörda. Det rör sig alltså om en bredare krets av myndigheter och allmänhet än under det tidiga samrådet. Hur omfattande samrådet skall vara får avgöras i varje enskilt fall.⁶¹

⁵⁸ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 56ff

⁵⁹ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 282

⁶⁰ Westerlund (1994) s. 300

⁶¹ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 282ff

Under samrådet diskuteras, förutom de faktorer som även behandlats under det tidiga samrådet, mer ingående innehållet i och utformningen av MKB. Genom att samtliga inblandade bereds möjlighet att yttra sig över den planerade verksamheten breddas underlaget för den MKB som verksamhetsutövaren skall utarbeta. Vikten av att samråd sker framgår av MB 22 kap 1 § 1 st 2 vari stadgas, att en ansökan om tillstånd skall innehålla en redogörelse för det samråd som föregått ansökan. Om samråd ej har skett kan prövningsmyndigheten vid vite förelägga verksamhetsutövaren att hålla samråd.⁶² Vidare anges i MB 24 kap 3 och 5 §§ (se avsnitt 3.2.4 och 3.2.5) att tillstånd kan återkallas eller villkor omprövas om verksamhetsutövaren lämnat vilseledande uppgifter, som t.ex. genom att dölja viktiga uppgifter som kommit fram vid samrådet.⁶³

3.5.4 Ansökan med MKB

Efter samrådet skall verksamhetsutövaren formulera sin tillståndsansökan. Vad den skall innehålla regleras i MB 22 kap 1 § 1 st. Detta kapitel gäller ansökningsförfarandet vid miljödomstolarna, men enligt MB 19 kap 5 § 1 p skall bestämmelsen tillämpas även för ansökningar hos länsstyrelsen. Ansökan måste innehålla uppgifter om verksamhetens omfattning och karaktär. Det kan göras t.ex. genom ritningar och tekniska beskrivningar. Vidare måste, i en separat handling⁶⁴, en MKB ingå eftersom den skall ge ett så bra miljömässigt beslutsunderlag som möjligt för prövningsmyndigheten. Kravet på MKB gäller inte enbart vid nyetableringar, utan även vid om- och tillbyggnader av redan befintliga verksamheter.⁶⁵ Vidare skall i ansökan redogöras för det eller de samråd som har hållits enligt MB 6 kap 4 och 5 §§. Dessutom skall uppgifter om hur de allmänna hänsynsreglerna i MB 2 kap iakttas lämnas. Verksamhetsutövaren måste därtill lämna egna förslag på skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått för att motverka olägenheter från verksamheten samt även lämna förslag till hur tillsynen över verksamheten skall bedrivas.⁶⁶

3.5.5 Komplettering av ansökan och godkännande av MKB

När ansökan har kommit in till länsstyrelsen bedömer länsstyrelsen om den är komplett. Länsstyrelsen skall göra en särskild bedömning av om MKB uppfyller kraven (MB 6 kap 9 §). Detta kan göras antingen i ett särskilt beslut, eller i samband med att själva tillståndsfrågan prövas. Det viktiga är att MKB är godkänd innan prövningen görs. Själva beslutet om godkännande av MKB får inte överklagas särskilt, utan endast i samband

⁶² Prop. 1997/98:45 del 2 s. 58ff

⁶³ Rubenson s. 51

⁶⁴ >http://www.d.lst.se/verksamhetsomraden/miljo/tillstand_miljoskydd.PDF<
2001-01-24 klockan 11:19

⁶⁵ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 54f

⁶⁶ Prop. 1997/98:45 del 2. 235f

med avgörandet av målet.⁶⁷ Om det finns brister i MKB eller ansökningen i övrigt kan länsstyrelsen förelägga den sökande att komplettera inom viss tid. Om bristerna skulle vara väsentliga finns även möjligheter att helt avvisa ansökan (MB 19 kap 5 § 2 p med hänvisning till MB 22 kap 2 §).

3.5.6 Kungörelse, beslut och överklagan

När ansökan är komplett skall länsstyrelsen kungöra ansökan så att de remissinstanser och sakägare som har något att invända får möjlighet att skriftligt framföra sina åsikter (MB 19 kap 5 § 3 p med hänvisning till MB 22 kap 3 §). Den sökande får därefter möjlighet att bemöta inkomna yttranden. Om behov finns hålls därefter ett offentligt sammanträde under vilket alla som känner sig berörda får yttra sig muntligt över ansökan.⁶⁸

Om MKB inte blivit godkänd tidigare bedömer Miljöprövningsdelegationen nu om kraven i MB 6 kap är uppfyllda. Efter föredragning av en handläggare från länsstyrelsens miljöavdelning avgör miljöprövningsdelegationen därefter om tillstånd skall lämnas eller ej. Beslutet kungörs i lokalpressen och den som berörs av beslutet har rätt att överklaga till miljödomstolen inom tre veckor från det datum som anges i kungörelsen.⁶⁹

3.5.7 Instansordningen när tillståndsbeslut överklagas

Hur ärenden i miljömål överklagas är beroende av var ärendet börjar. B-verksamheter börjar som nämnts hos länsstyrelsen. Därifrån kan avgörandet överklagas till miljödomstol. Från miljödomstol är det möjligt att överklaga till Miljööverdomstolen (MB 23 kap 1 § 1 st), som ligger under Svea hovrätt. Dock måste i så fall prövningstillstånd meddelas (MB 23 kap 1 § 2 st), vilket kan göras om ärendet innehåller viktiga principiella frågor, om det finns anledning att ändra miljödomstolens avgörande eller om det annars finns särskilda skäl att pröva ärendet (MB 23 kap 2 §, Förvaltningsprocesslagen 34 a §). Miljööverdomstolen är sista instans i dessa fall. A-verksamheter och vattenverksamheter, som ju först tillståndsprövas i miljödomstolen, överklagas till Miljööverdomstolen. Från Miljööverdomstolen kan ärendet därefter överklagas till Högsta domstolen (MB 24 kap 8, 9 §§). Även för detta fall krävs dock prövningstillstånd, vilket kan lämnas om ärendet är av intresse ur prejudikatsynpunkt.⁷⁰

⁶⁷ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 65

⁶⁸ >http://www.d.lst.se/verksamhetsomraden/miljo/tillstand_miljoskydd.PDF<
2001-01-24 klockan 11:19

⁶⁹ >http://www.d.lst.se/verksamhetsomraden/miljo/tillstand_miljoskydd.PDF<
2001-01-24 klockan 11:19

⁷⁰ Rubenson s. 108f

3.6 Bestämmelser för tillståndsprövningen

Tillståndsmyndigheten har många bestämmelser som måste beaktas innan den kan lämna tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Oavsett vilken tillståndsmyndighet som ansvarar för prövningen är det dock samma tillståndsregler som tillämpas.

3.6.1 Miljökvalitetsnormer (MB kap 5)

På senare tid har insikten vuxit sig starkare om att det inte räcker att kräva försiktighetsmått för vissa verksamheter i syfte att skydda miljön. Anledningen till detta är att miljöskadorna är ett resultat av en mängd olika verksamheters miljöstörningar. I syfte att säkra ett allmänt godtagbart miljötillstånd har därför miljökvalitetsnormer införts som en nyhet i miljöbalken. Normer för kvaliteten på luft, mark och vatten finns även i en mängd EG-direktiv.⁷¹ Med miljökvalitet avses enligt propositionen "...en beskrivning av ett miljötillstånd med avseende på förekomst av föroreningar och vissa andra störningar."⁷²

Innebörden av miljökvalitetsnormer är att regeringen, och i vissa fall andra statliga myndigheter, kan meddela föreskrifter om lägsta godtagbara miljökvalitet avseende mark, luft och vatten om det behövs för att avhjälpa och varaktigt skydda människors hälsa och miljön från olägenheter (MB 5 kap 1 §). Normerna skall omfatta ett visst geografiskt område, vilket kan vara allt från en liten sjö till hela landet, eller vissa typer av områden, som t.ex. har samma naturvärden.⁷³ I en miljökvalitetsnorm anges de föroreningsnivåer eller störningsnivåer som människor och natur kan utsättas för utan fara för olägenheter. Högre nivåer tolereras för miljön än för människor. Detta visar sig genom att för människor avses olägenheter av betydelse, medan det för miljön skall röra sig om påtagliga olägenheter (MB 5 kap 2 §).⁷⁴

Vid fastställandet av miljökvalitetsnormer tas ingen hänsyn till tekniska och ekonomiska förhållanden, utan den godtagbara miljökvaliteten baseras uteslutande på kunskap om vad människan och naturen tål.⁷⁵ Dock är tanken att hänsyn skall tas till den allra känsligaste delen av befolkningen eller naturmiljön. På så sätt skapas en viss säkerhetsmarginal.⁷⁶

En verksamhet får inte, oavsett om den är ny eller redan befintlig, medföra att miljökvalitetsnormer överskrids (MB 5 kap 4 § och 16 kap 5 §). Detta innebär att kommuner och myndigheter vid tillståndsgivning, vid utövande

⁷¹ Rubenson s. 43

⁷² Prop. 1997/98:45 del 2 s. 43

⁷³ Bengtsson s. 165

⁷⁴ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 43ff

⁷⁵ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 41f

⁷⁶ Bengtsson s. 165

av tillsyn, vid planering enligt PBL och vid utfärdande av föreskrifter måste se till att normerna efterlevs (MB 5 kap 3 §). Av detta följer också att hänsyn även måste tas till redan befintliga verksamheter inom området. För att t.ex. kunna tillåta en ny verksamhet, som skulle medföra att en miljökvalitetsnorm överträds, måste således övriga verksamheters miljöpåverkan minskas i minst motsvarande utsträckning.⁷⁷ Vidare gäller att inte ens skälighetsregeln i MB 2 kap 7 § (avsnitt 3.6.3.1) får medföra att en miljökvalitetsnorm överskrids.

Tidigare (avsnitt 2.2) nämndes att tillståndsansökningar som lämnats in före det att miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999, skall prövas enligt miljöskyddslagens tillåtlighetsregler. Reglerna om miljökvalitetsnormer skall dock gälla omedelbart. Detta innebär att oavsett om ansökan tillståndsprövas enligt miljöskyddslagen eller miljöbalken skall eventuella aktuella miljökvalitetsnormer beaktas vid prövningen.⁷⁸ Genom förordningen (1998:897) har miljökvalitetsnormer införts för kvävedioxid, svaveldioxid och bly i luften.

3.6.2 Hushållning med mark- och vattenområden (MB 3-4 kap)

Som nämnts tidigare har naturresurslagen (NRL) upphört genom MB. Naturresurslagens hushållningsbestämmelser i kapitel 2 och 3 har dock i allt väsentligt förts direkt in i miljöbalkens 3 och 4 kapitel och någon ändring i sak är inte avsedd. Genom inarbetningen i miljöbalken vill regeringen betona kopplingen mellan miljö- och markanvändningsfrågor. Syftet med bestämmelserna är att genom en allsidig bedömning främja en för samhället såväl kortsiktig som långsiktig förnuftig användning av naturresurserna och grundtanken är att både bevarandeintressen och exploateringsintressen skall kunna tillvaratas.⁷⁹

De två kapitlen skall bara tillämpas i de fall det uttryckligen stadgas därom i MB 1 kap 2 §. Bland dessa fall finns t.ex. tillståndsprovning av miljöfarliga verksamheter, ärenden om naturskydd samt regeringens tillåtlighetsprovning enligt MB 17 kap. Vidare görs i MB 1 kap 2 § en uppräkningslista av vissa andra lagar med anknytning till markanvändningen, t.ex. PBL och minerallagen, där kapitlen också skall tillämpas på det sätt som anges i respektive lag.

I MB 3 kap anges grundläggande bestämmelser för hushållningen med mark- och vattenresurser. Här anges "...vilka intressen som har särskild betydelse för samhällsutvecklingen och som därför skall ges ett försteg framför andra intressen när markanvändningsfrågor skall avgöras."⁸⁰ Det rör sig alltså om avvägningsregler. Som grundregel sägs i 1 § att mark- och

⁷⁷ Bengtsson s. 165f

⁷⁸ Länsstyrelsen Uppsala län, beslut 1999-06-17; diariennr. 244-7621-96

⁷⁹ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 239ff

⁸⁰ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 29

vattenområden skall användas till det ändamål de är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Den användning som från allmän synpunkt ger en god hushållning skall väljas. Därefter anges i 2-9 §§ ett antal olika ändamål som anses särskilt betydelsefulla. Bland dessa kan nämnas att både områden som är av intresse för friluftslivet (6 §) och områden som är av intresse för utvinning av värdefulla ämnen (7 §) skall skyddas så långt möjligt. Naturligtvis kan konflikter uppstå i ett fall som detta eftersom bevarandebeståndet ställs mot exploateringsintresset. Skyddet är dock inte så väldigt starkt eftersom det enbart anges att dessa områden skall skyddas så långt möjligt. Om ett intresse ur allmän synpunkt bedöms vara starkare ges detta företräde. Ibland kan ett område emellertid vara av riksintresse. Detta ges i så fall ett starkare skydd eftersom det skall skyddas mot åtgärder som kan försvåra användningen av det. I så fall gäller i princip att område som är av riksintresse för ett visst ändamål endast får vika för ett annat ändamål om även detta anses vara av riksintresse.⁸¹

I kapitel 4 anges därefter ett antal särskilt geografiskt utpekade områden som på grund av sina stora natur- och kulturvärden alltid är av riksintresse. Dessa områden skall i största möjliga utsträckning skyddas mot ingrepp som påtagligt kan skada natur- och kulturvärdena i dem (1 § 1 st). Innebörden är i princip att endast sådana ingrepp som är oskadliga för naturen får genomföras. De områden det rör sig om är huvudsakligen olika skärgårdar och kustområden på såväl väst- som östkusten och i Skåne (2-4 §§) samt hela Gotland, fjällområdena (5 §) samt olika älvar med biflöden (6 §). Dessutom nämns att Djurgården i Stockholm är en nationalstadspark (7 §) där ingrepp som ändrar det historiska landskapets natur- och kulturvärden ej får ske.⁸²

3.6.3 De allmänna hänsynsreglerna

De allmänna hänsynsreglerna i MB 2 kap har till syfte att minska olika verksamheters påverkan på miljön. Principerna skall iaktas av myndigheter när de beslutar om tillstånd för en verksamhet, villkor för verksamhetens bedrivande samt tillsynen däröver. Dessutom skall principerna iaktas när en verksamhet prövas enligt någon annan lagstiftning än miljöbalken (t.ex. väglagen) på grund av den parallella lagtillämpningen (avsnitt 2.3).⁸³ Hur stor miljöpåverkan en verksamhet tillåts medföra avgörs genom bedömningar i varje enskilt fall. Avvägningar görs då mellan behovet av skyddsåtgärder för miljön (de allmänna hänsynsreglerna) och behovet och nyttan av verksamheten. Naturligtvis ställs högre krav på att företag vidtar skyddsåtgärder än att privatpersoner gör det.⁸⁴

⁸¹ Rubenson s. 35f

⁸² Prop. 1997/98:45 del 2 s. 28-41

⁸³ Bengtsson s. 157

⁸⁴ Rubenson s. 22

3.6.3.1 Skälighetsregeln

MB 2 kap 7 § säger att de allmänna hänsynsreglerna i MB 2 kap 1-6 §§ gäller i den utsträckning de inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Bestämmelsen har funnits även i tidigare miljöskyddslagstiftning. Regeln innebär en proportionalitetsbedömning.⁸⁵ Nyttan av skydds- och andra försiktighetsåtgärder skall jämföras med kostnaderna för sådana åtgärder. Detta innebär att till slut nås en punkt då miljönyttan med åtgärderna inte uppväger kostnaderna. Då är det inte längre rimligt att kräva sådan åtgärder. De miljömål som antagits av riksdagen får en stor betydelse vid bedömningen av en skyddsåtgärds nytta för miljön. Bevisbördan för att en åtgärd inte är miljömässigt motiverad eller är orimligt betungande ligger på verksamhetsutövaren. Huruvida kostnaderna för skyddsåtgärder är orimliga bedöms utifrån branschförhållandena, inte från den enskilde företagarens perspektiv.⁸⁶ Om man skulle utgå från varje verksamhetsutövare ekonomiska situation hade detta kunnat innebära att den som hade dålig ekonomi inte behövde vidta lika många skyddsåtgärder som den med bra ekonomi. Den med bra ekonomi hade då fått en konkurrensmässig nackdel i förhållande till den med sämre ekonomi.⁸⁷

Bedömningen av vad som är rimligt varierar naturligtvis med hänsyn till verksamhetens art och omfattning. Hänsyn måste också tas till på vilken plats verksamheten sker eftersom det t.ex. i ett redan skadat område kan krävas mer omfattande skyddsåtgärder än i ett område som inte är lika skadat. Vid skälighetsbedömningen för privatpersoner utgår man från en nivå som omfattar sådant som "...en medveten och ansvarsfull medborgare kan tänkas göra."^{88 89}

Tyvärr ges varken i lagtexten eller i motiven några närmare riktlinjer för hur avvägningen skall göras. Det är beklagligt eftersom bestämmelsen är ytterst central då det är den som avgör hur stora miljöhänsyn som skall krävas i varje konkret situation.

3.6.3.2 Bevisbörderegeln

Bevisbörderegeln i MB 2 kap 1 § säger, att den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet som kan medföra skadliga effekter på miljön är skyldig att visa att hänsynsreglerna i MB 2 kap har följts. Bestämmelsen har en stark koppling till försiktighetsprincipen eftersom en verksamhetsutövare rimligtvis är mer försiktig om han måste bevisa att hans verksamhet inte medför skadliga effekter. Försiktighetsprincipen behandlas nedan i avsnitt 3.6.3.4.

⁸⁵ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 24

⁸⁶ Setterlid s. 36; Bengtsson s. 160f

⁸⁷ Westerlund (1994) s. 292

⁸⁸ Rubenson s. 30

⁸⁹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 25

Bestämmelsen gäller såväl vid tillståndsprövningen som när villkoren för och tillsynen över verksamheten behandlas. Regeln innebär att det är verksamhetsutövaren som måste visa att fler skyddsåtgärder inte behövs. Bestämmelsen gäller dock enligt 2 st inte för försumbara åtgärder. Som exempel på sådana försumbara åtgärder nämner propositionen framförallt åtgärder av privatpersoner, för vilka det kan vara svårt att bedöma miljökonsekvenserna (t.ex. val av bostad och semestersysselsättning).⁹⁰

Vad som krävs för att uppfylla bevisbördan avgörs i varje enskilt fall, allt beroende på ärendets omfattning och komplexitet. Klart är i alla fall att verksamhetsutövaren måste förebibringa utredningar som klart visar att verksamheten kan bedrivas i enlighet med hänsynsreglerna. En sådan utredning, som aktualiseras i tillståndsprövningar, kan vara en MKB. Vidare måste verksamhetsutövaren kunna visa att verksamheten inte motverkar miljöbalkens mål. Beviskraven får dock inte ställas orimligt högt. Skälighetsregeln i MB 2 kap 7 § gäller nämligen även här.⁹¹

Även miljöskyddslagen angav att det var verksamhetsutövaren som skulle bevisa att hans verksamhet kunde bedrivas i enlighet med lagen och att, om tillståndsmyndigheten önskade det, ytterligare skyddsåtgärder inte var nödvändiga.⁹²

3.6.3.3 Kunskapskrav

Innebörden av stadgandet i MB 2 kap 2 § är, att den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd måste ha tillräckliga kunskaper för att genom skyddsåtgärder kunna skydda miljön från skador. Bestämmelsen riktar sig till alla som handlar på ett sätt som har betydelse för miljöbalkens mål. I vilken roll handlandet sker är oväsentligt. Det kan således röra sig om såväl näringsverksamhet som myndighetsutövning, men även enskildas dagliga agerande omfattas. Kravet på enskilda individer är dock begränsat till lättillgänglig information, som t.ex. den som finns på förpackningar till livsmedel o.d.. För industriell verksamhet ställs kraven högre, och om det är stor risk för att skador kan uppstå ökar förstås kravet på kunskap ytterligare.⁹³

Naturligtvis varierar kunskapskravet med hänsyn till verksamhetens art och omfattning. Kravet på kunskap skall stå i relation till de risker som är förenade med verksamheten. Om verksamhetsutövaren inte känner till effekterna av sin verksamhet, krävs att han genom utredningar får klarhet. Det är nämligen aldrig godtagbart att avstå från skyddsåtgärder med hänvisning till att miljöeffekterna är okända. Utarbetande av en MKB är t.ex. ett sätt för verksamhetsutövaren att skaffa sig kunskap. I förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll ges noggrannare

⁹⁰ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 12f; Bengtsson s. 157

⁹¹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 13

⁹² Bjällås/Rahmn s. 27f

⁹³ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 13f

bestämmelser om dennes skyldigheter att inhämta och dokumentera information om verksamheten. Även om det således ställs höga krav på kunskap, får kraven dock ej vara oskäligen.⁹⁴

Någon uttrycklig bestämmelse om kunskapskrav fanns inte i miljöskyddslagen. Däremot fanns det i 7 § i lagen om kemiska produkter en bestämmelse om att den som yrkesmässigt hanterade eller importerade en kemisk produkt skulle ha tillgång till den kemiska och toxikologiska kunskap som behövdes med hänsyn till verksamhetens omfattning och produktens egenskaper. Fastän en sådan regel således inte uttryckligen fanns i miljöskyddslagen måste det ändå ha gått att ställa krav på att verksamhetsutövaren hade tillräckliga kunskaper. Något annat hade enligt min uppfattning varit helt orimligt.

3.6.3.4 Försiktighetsprincipen

Försiktighetsprincipen är miljöbalkens grundläggande hänsynsregel. Den anger i MB 2 kap 3 § att de skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått som behövs för att skydda miljön mot en verksamhets farliga effekter skall vidtas. Denna skyldighet gäller oavsett om det rör sig om ny eller redan etablerad verksamhet och oavsett om verksamheten är tillståndspliktig eller ej. Det går emellertid inte att kräva hur långtgående åtgärder som helst, utan de måste vara skäligen i enlighet med MB 2 kap 7 §.

Principen har varit central i svensk miljölagstiftning sedan tidigare och går delvis att finna i 5 § miljöskyddslagen. Redan i propositionen till miljöskyddslagen uttalade departementschefen att den "...osäkerhet som kunde råda rörande ett ämnes farlighet skulle inte gå ut över allmänheten utan borde drabba den som släppte ut ämnet i luften eller vattnet."⁹⁵ Detta betyder att man för säkerhets skull ansåg att det var verksamhetsutövaren som skulle visa att det inte skulle bli några olägenheter. Principen återfinns i flera internationella miljökonventioner och även inom åtskilliga EG-rättsakter.⁹⁶

Eftersom regeln manar till försiktighet skall skyddsåtgärder vidtas redan om det finns skäl att anta att skador på miljön kan uppkomma. Om en verksamhetsutövare är osäker över eventuella negativa effekter måste han således på grund av bevisbörderegeln undersöka verksamhetens farlighet, då okunskap, som nämnts ovan, inte är ett godtagbart skäl för att avstå från skyddsåtgärder. Principen gäller oavsett om det rör sig om näringsverksamhet eller åtgärder av en privatperson, men naturligtvis medför näringsverksamhet vanligtvis större miljöeffekter.⁹⁷

⁹⁴ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 13f; Rubenson s. 24f

⁹⁵ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 209

⁹⁶ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 213

⁹⁷ Bengtsson s. 158; Rubenson s. 25f

De skyddsåtgärder som kan bli aktuella är av mycket varierande slag och omfattning och måste avgöras i varje enskilt fall. Exempelvis kan ju samma mängd utsläpp av ett visst farligt ämne få helt olika konsekvenser beroende på om utsläppet sker i ett oskadat område eller i ett område där miljöskadorna redan är omfattande. Propositionen lämnar en exemplifierande uppräknin g på skyddsåtgärder som kan bli aktuella. Bland dessa nämns t.ex. användning av filter för att begränsa utsläpp, särskilda förvaringsätt för kemikalier samt användning av särskilda produktionsmetoder.⁹⁸

Den som bedriver näringsverksamhet skall använda bästa möjliga teknik för att motverka miljörisiker. Det finns inget krav på att tekniken skall finnas i Sverige, men den måste finnas på annat än experimentstadiet, vara tillgänglig och dessutom vara tekniskt och ekonomiskt möjlig att använda i den särskilda branschen i fråga. Enligt propositionen bör en prövningsmyndighet kunna förelägga en verksamhetsutövare att undersöka möjligheten att använda en viss känd teknik. Dock blir skälighetsregeln i MB 2 kap 7 § aktuell även vid bedömningen av användningen av bästa möjliga teknik. Således är bästa möjliga teknik och den mest miljövänliga tekniken inte samma sak.⁹⁹

3.6.3.5 Lokaliseringsregeln

För verksamheter som inte är helt tillfälliga skall enligt MB 2 kap 4 § 1 st en sådan plats väljas som är förenlig med miljöbalkens mål och med reglerna om hushållning med naturresurser i MB 3 och 4 kap. För de platser som endast tas i anspråk tillfälligt, skall den plats väljas som medför minsta intrång och olägenhet för miljön utan att ändamålet med verksamheten förhindras (2 st). Försiktighetsprincipen i MB 2 kap 3 § påverkar dock lokaliseringsregeln på så sätt att en plats kan anses vara lämplig om tillräckliga skyddsåtgärder vidtas. Lokaliseringsregeln riktar sig huvudsakligen till dem som bedriver näringsverksamhet eftersom en privatpersons åtgärder sällan medför sådana miljökonsekvenser som kräver ett noga överlagt platsval. Ett exempel som nämns av Bengtsson¹⁰⁰ är att om någon vill anlägga en illaluktande industri i ett bostadsområde bör det finnas andra mer lämpliga platser. Lokaliseringen måste således ske till en plats som är lämplig ur miljösynpunkt. Vid planering av en verksamhet måste därmed möjligheten till alternativa lokaliseringar av verksamheten beaktas. Därför uppställs i MKB ett krav på redovisning av alternativa lokaliseringar (MB 6 kap 7 § 1 st 4 p).¹⁰¹

Regeln har gällt redan tidigare. I MskL 4 § stadgades att en sådan plats skulle väljas där ändamålet med verksamheten kunde uppnås med minsta olägenhet för miljön. Platsvalet fick dock inte medföra en oskäligh kostnad

⁹⁸ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 17f

⁹⁹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 16f; Setterlid s. 30f

¹⁰⁰ Bengtsson s. 159

¹⁰¹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 19f; Bengtsson s. 158f

för verksamhetsutövaren. Således angavs uttryckligen i lokaliseringsregeln att ekonomiska hänsyn skulle tas vid platsbedömningen.¹⁰² Visserligen skall, enligt skälighetsregeln, ekonomiska hänsyn tas även enligt miljöbalken, men eftersom miljöbalkens syfte är vidare än miljöskyddslagens kommer kraven på lokaliseringen att vara hårdare än tidigare. Platsvalet skall inte längre vara lämpligt i relation till andra mindre lämpliga platser, utan vara lämpligt i sig.¹⁰³

Störst betydelse har bestämmelsen vid platsval för en ny verksamhet. Bestämmelsen gäller dock även vid ombyggnad eller tillbyggnad av en redan existerande verksamhet och vid omprövning av tillstånd, då det i samtliga fall kan uppställas krav på omlokalisering för beviljande av fortsatt tillstånd.¹⁰⁴ Samtidigt måste hänsyn tas till att utbyggnad av en redan befintlig verksamhet kan var mer effektivt såväl ekonomiskt som ekologiskt än att bygga en ny anläggning på en annan plats.¹⁰⁵

Även om lokaliseringen skulle visa sig vara acceptabel får tillstånd inte meddelas om det skulle stå i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (MskL 4 a §, MB 16 kap 4 §). Icke tillståndspliktiga verksamheter omfattas dock inte av detta förbud. Detaljplaner och områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen beslutas av kommunen, men det är tillståndsmyndigheten som avgör huruvida verksamheten går att förena med detaljplanen eller områdesbestämmelserna. Vid oklarheter bör tillståndsmyndigheten naturligtvis samråda med kommunen.¹⁰⁶ Naturligtvis är det dock inte så att en verksamhet kan tillåtas enbart för att den stämmer överens med en plan, övriga tillåtlighetsregler måste också vara uppfyllda.¹⁰⁷

3.6.3.6 Resurshushållning

MB 2 kap 5 § anger att alla skall hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återvinning och återanvändning. Vidare anges i paragrafen att förnybara energikällor skall användas i första hand. Paragrafen ger således uttryck för hushållningsprincipen och kretsloppsprincipen. Tanken är att "...vad som utvinns ur naturen också skall kunna användas, återvinnas och bortscaffas med minsta möjliga resursförbrukning och utan att naturen skadas."¹⁰⁸ Det sägs inget om att bestämmelsen enbart berör näringsidkare, men naturligtvis får den störst betydelse för dem.¹⁰⁹

¹⁰² Bjällås/Rahmn s. 29f

¹⁰³ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 219

¹⁰⁴ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 19f

¹⁰⁵ Westerlund (1994) s. 280ff

¹⁰⁶ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 205f

¹⁰⁷ Westerlund (1994) s. 280

¹⁰⁸ Rubenson s. 28

¹⁰⁹ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 220ff, del 2 s. 20f

Regeln saknade motsvarighet i miljöskyddslagen. Visserligen har regler om producentansvar för vissa produkter funnits tidigare, men det är först genom miljöbalken som det införs möjlighet att vid tillståndsprovningen framställa krav om t.ex. val av vissa råvaror och produktionsmetoder för att begränsa råvaruåtgången.¹¹⁰

3.6.3.7 Produktvalprincipen

Produktvalprincipen, även benämnd utbytes- eller substitutionsprincipen, i MB 2 kap 6 § riktar sig till alla, men får störst betydelse vid yrkesmässig verksamhet. Den fanns tidigare inte i miljöskyddslagen, utan i lagen om kemiska produkter. Den gällde då enbart yrkesmässig verksamhet, men denna begränsning har undanröjts genom miljöbalken. Principen säger, att alla som utövar en verksamhet skall undvika att använda eller sälja sådana farliga kemiska eller biotekniska produkter och varor som kan ersättas med någon mindre farlig produkt eller vara. Naturligtvis måste ersättningsprodukten finnas tillgänglig och vara tillåten. Dock får inte ändamålet med verksamheten motverkas genom ett annat produktval. Den som använder en kemisk produkt måste alltså göra en bedömning om han kan nå samma resultat på annat sätt.¹¹¹

Vid bedömning av produktens *farlighet* skall inte bara konstaterad farlighet beaktas, utan även risken för skada på miljön. Därmed anknyter produktvalprincipen till försiktighetsprincipen i MB 2 kap 3 §. Bedömningen görs utifrån produktens inneboende egenskaper, utan hänsynstagande till eventuella skyddsåtgärder. När jämförelserna är klara skall det minst farliga alternativet väljas och nödvändiga skyddsåtgärder vidtas. Anknytningen till försiktighetsprincipen visar sig också i att användningen av en kemisk produkt ibland kan ersättas med en annan mindre skadliga produktionsmetod. Som exempel nämns i propositionen att mekanisk rengöring ibland kan ersätta kemisk rengöring. Skälighetsregeln i MB 2 kap 7 § medför dock att en verksamhetsutövare inte alltid kan tvingas att byta till en mindre farliga produkt. Då kan verksamheten istället under tillståndsprovningen förenas med noggranna villkor för driften.¹¹²

Produktvalsprincipen är ingen förbudsregel utan en handlingsregel. Generella förbud mot användning av vissa kemiska produkter regleras istället i MB kap 14 om kemiska produkter och biotekniska organismer. I kapitlet stadgas bl.a. att tillstånd ibland krävs för hantering av särskilt farliga kemiska produkter och biotekniska organismer samt att all hantering i vissa fall är helt förbjudet. Förbuden regleras i en särskild förordning (SFS 1998:944) om förbud i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter.¹¹³

¹¹⁰ Setterlid s. 33f

¹¹¹ Rubenson s. 28f

¹¹² Prop. 1997/98:45 del 1 s. 225ff, del 2 s. 22

¹¹³ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 23; Rubenson s. 29

Bestämmelsen är straffsanktionerad genom MB 29 kap 3 §. Den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet använder ett farligare ämne än nödvändigt kan dömas för miljöfarlig kemikaliehantering. Straffet är böter eller fängelse i högst två år.

3.6.3.8 Stoppregeln

MB 2 kap 9 och 10 §§ anger att en verksamhet i vissa fall får förbjudas helt. Detta gäller oavsett om det rör sig om ny eller redan befintlig verksamhet. Regeln har tidigare funnits såväl i 6 MskL som i 3 kap 3 §. Innehållet är i stort sett det samma. Enligt propositionen skall regeln dock nu gälla för samtliga verksamheter, inte bara för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.¹¹⁴

9 § 1 st säger, att en verksamhet som trots vidtagna skyddsåtgärder kan befaras medföra olägenheter eller skador av väsentlig betydelse för människors hälsa, inte får vidtas om det inte finns särskilda skäl. Bedömningen görs alltså efter det att skyddsåtgärder vidtagits. För att tillåtas måste verksamheten medföra så stor samhällsnytta att det klart överväger skadan. I propositionen nämns anläggningar för förvaring och behandling av farligt avfall samt större kommunikationsanläggningar som verksamheter som kan rymmas in under undantaget. Det är enligt MB 19 kap 2 § och 21 kap 7 § regeringen som avgör huruvida en sådan verksamhet skall tillåtas. Regeringens prövning sker i enlighet med bestämmelserna i MB 17 kap.¹¹⁵

Enligt MB 2 kap 9 § 2 st förbjuds i princip verksamheter som medför risk för att miljön försämras avsevärt eller för att ett stort antal människor får väsentligt försämrade levnadsförhållanden. Detta gäller dock inte om verksamheten är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt och tillåts av regeringen (10 § 1 st 1 p). Tillstånd lämnas endast i mycket speciella undantagsfall. Även här måste fördelarna från allmän synpunkt klart överväga nackdelarna. Arbetsmarknads- och regionalpolitiska hänsyn är exempel på när regeringen kan tillåta en verksamhet. Främst torde här syftas på arbetstillfällen i glesbygden och inte i storstadsregionerna. Om t.ex. en verksamhet skulle innebära ett stort antal jobb i en glesbygd med få arbetstillfällen, kanske verksamheten tillåts trots att stora skador kan uppstå. Tillståndet kan i dessa fall förenas med mycket noggranna driftsvillkor för att så långt som möjligt begränsa skadorna.¹¹⁶

Regeringen kan dock inte lämna tillstånd till hur farliga verksamheter som helst. Om det kan befaras att det allmänna hälsotillståndet försämras genom en verksamhet får den enligt 10 § 1 st 2 p inte tillåtas, oavsett om verksamheten är av synnerlig betydelse för samhället. I dessa fall råder alltså ett absolut förbud.

¹¹⁴ Setterlid s. 38

¹¹⁵ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 27

¹¹⁶ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 27f; Rubenson s. 32f

4 UNDERSÖKNING

4.1 Undersökningens upplägg

Denna del av uppsatsen är upplagd på följande sätt. Inledningsvis ges en beskrivning av hur ett tillståndsbeslut är utformat i allmänhet. Därefter behandlas efter varandra de fyra verksamheter jag har valt att undersöka närmare, nämligen vindkraft, djurhållning inom jordbruket, plastindustri samt hantering av farligt avfall. För varje verksamhet beskrivs varför just den har valts och huruvida det finns någon särreglering av betydelse för uppsatsen. Jag redogör inte för all lagstiftning som kan vara relevant, utan endast för sådant som en verksamhetsutövare måste komma ihåg särskilt. Därefter följer en redogörelse för vilka beslut som har undersökts och hur villkoren och motiveringarna utformats enligt miljöskyddslagen respektive miljöbalken. Naturligtvis tas inte alla villkor som nämns i tillståndsbesluten upp eftersom vissa av dem inte har något intresse för denna uppsats. Exempelvis utelämnar jag det allmänna villkoret (avsnitt 3.2.1) eftersom det alltid meddelas oavsett lag och verksamhet. Vidare utelämnas tillståndsmotiveringar som berör annat än vad som skall behandlas i uppsatsen. Därpå görs en sammanfattande jämförelse mellan miljöskyddslagen och miljöbalken. När samtliga verksamheter undersökts på detta sätt görs avslutningsvis en jämförelse mellan verksamheterna för att nå en slutsats.

Jag vill betona att jag inte avser att uttala mig om huruvida vissa länsstyrelser har lämnat bra beslut och andra dåliga. Jämförelsen går inte ut på att smutskasta någon länsstyrelse, utan enbart på att visa vad som framkommit i besluten.

4.2 Tillståndsbeslutets utformning

Naturligtvis har varje länsstyrelse sitt sätt att skriva tillståndsbeslut på. Dock är likheterna många och jag skall här göra en beskrivning av hur ett tillståndsbeslut i allmänhet är utformat. Avvikelser från denna beskrivning förekommer naturligtvis, men de är inte alltför stora.

I tillståndsbeslutet anges allra först vad beslutet gäller, t.ex. tillverkning av plastprodukter, och enligt vilken lag beslutet har fattats. Därefter sägs vem beslutet gäller för samt vanligtvis även vilken fastighet tillståndet avser. Efter denna presentation beskrivs de villkor som verksamhetsutövaren måste följa. I de fall tillståndsmyndigheten kräver att verksamhetsutövaren skall göra noggrannare utredningar av en viss fråga meddelas provisoriska villkor. Dessutom meddelas slutgiltiga villkor, som skall gälla oavsett utredningen. I de fall tillståndsmyndigheten inte kräver ytterligare utredningar meddelas

naturligtvis endast slutliga villkor. Villkoren åtföljs vanligen av ett kort avsnitt innehållande allmän information till verksamhetsutövaren. Informationen kan t.ex. förtydliga att tillståndsinnehavaren även måste följa annan lagstiftning som gäller för verksamheten. I de fall tillståndsmyndigheten ställt ett villkor innehållande ett rikt- eller gränsvärde brukar även skillnaden däremellan förklaras. Ett gränsvärde anger ett värde som inte får överskridas, medan innebörden av ett riktvärde är att om det överskrids måste åtgärder vidtas för att kunna hålla värdet. Efter informationen följer en beskrivning av själva ärendet. Här redogörs för själva ansökan samt verksamhetsutövarens yrkanden och åtaganden. Vidare beskrivs verksamhetsutövarens egen beskrivning av verksamheten. Därefter beskrivs kort ärendets handläggning. Detta avsnitt innefattar sådant som när ansökan inkom och huruvida samråd har hållits. I de fall yttranden angående verksamheten har lämnats ges därpå en kort redogörelse för dem. Yttranden kan komma från närboende och olika remissinstanser. Efter detta kommer själva kärnpunkten i beslutet (och det viktiga för denna uppsats), nämligen – beroende på om prövningen skett enligt miljöskyddslagen eller miljöbalken – länsstyrelsens eller miljöprövningsdelegationens motivering till sitt beslut. Här redogörs, mer eller mindre utförligt, för vilka bestämmelser som tillämpats och vilka tankegångar i övrigt som varit avgörande för beslutet. Ibland följs motiveringen även av en motivering till själva villkoren för verksamheten. Beslutet avslutas med vilka som har deltagit i beslutet samt information om hur den skall göra som vill överklaga beslutet.¹¹⁷

4.3 Vindkraft

4.3.1 Verksamhetsval samt särskilda bestämmelser att beakta

Gemene man betraktar säkerligen inte vindkraftverk som miljöfarligt i ordets bokstavliga betydelse. Definitionsmässigt är det dock det. Det miljöfarliga syftar huvudsakligen på estetiska aspekter. Det är som bekant inte alla som vill se ett eller flera vindkraftverk i ett område med höga naturvärden. Till detta kommer dessutom att närboende kan störas av buller från anläggningen. Ur energisynpunkt är vindkraft ett bättre alternativ än användning av fossila bränslen. Således ligger vindkraft väl i linje med miljöbalkens mål, en hållbar utveckling.

Länsstyrelsen prövar bara vindkraftverk som är av viss omfattning. Om det rör sig om gruppstationer för vindkraftverk med minst tre vindkraftsaggregat med en minsta sammanlagda uttagen effekt om 10 megawatt skall tillståndsprövningen i stället ske hos regeringen (NRL 4 kap 1 § 8 p respektive MB 17 kap 1 § 8 p).

¹¹⁷ Bakgrund till detta stycke är huvudsakligen LSt Västra Götaland beslut 2000-08-23; diariennr. 241-1109-00

Bara för att tillstånd har lämnats enligt miljöskyddslagen eller miljöbalken är saken inte klar för verksamhetsutövaren. Han måste dessutom beviljas bygglov för det i enlighet med PBL 8 kap 2 § 6 p.

4.3.2 Miljöskyddslagen

Branschkod för vindkraftverk som prövas av länsstyrelsen är enligt bilagan till miljöskyddsförordningen 41.07.02. I denna del har åtta beslut undersökts; två från Gotland¹¹⁸, två från Halland¹¹⁹, två från Norrbotten¹²⁰, ett från Kalmar¹²¹ samt ett från Västra Götaland¹²². Samtliga har varit nyetableringar. Det längsta beslutet omfattar 20 sidor och det kortaste 4 sidor. Den genomsnittliga längden på dessa beslut är 7,8 sidor.

4.3.2.1 Villkoren

4.3.2.1.1 Buller

Av de fem länsstyrelserna är det endast Kalmar som inte ger något villkor om buller från vindkraftverken. Anledningen till detta är att verken placeras så långt från boende att inga bullerolägenheter förväntas. Bullervillkoren för de fyra återstående är emellertid inte enhetliga. Hos Gotland, Halland och Västra Götaland föreskrivs att bullret från anläggningen inte får ge upphov till en högre ekvivalent ljudnivå¹²³ vid närmaste bostäder än 40 dB(A). Detta är vad som rekommenderas i Boverkets allmänna råd 1995:1 "Etablering av vindkraftverk på land". Norrbotten däremot tillåter olika dB(A)-värden beroende på vilken dag och tidpunkt det rör sig om. 50 dB(A) tillåts vardagar klockan 07-18, 45 dB(A) tillåts vardagar klockan 18-22 och söndagar och helgdagar klockan 07-22. 40 dB(A) tillåts alla dagar klockan 22-07. Dessa värden motsvarar de som anges i Naturvårdsverkets Råd och riktlinjer 1978:5 "Riktlinjer för externt industribuller". Riktlinjerna är uppdelade i nyetablerade och befintliga verksamheter, där befintliga verksamheter tillåts en dB(A)-nivå som för respektive dag och tid ligger fem enheter högre än för nyetablerade verksamheter. De värden Norrbotten föreskriver avser de för nyetablerade verksamheter.

4.3.2.1.2 Efterbehandling

Ett villkor som förekommer hos Gotland, Norrbotten och Västra Götaland är, att när verksamheten har avslutats skall det markområde där

¹¹⁸ LSt Gotlands län beslut 1994-12-15; diariennr. 245-740-94 och beslut 1999-10-21; diariennr. 245-3734-98

¹¹⁹ LSt Hallands län beslut 1998-06-02; diariennr. 245-10942-97 och beslut 1999-10-19; diariennr. 245-8952-98

¹²⁰ LSt Norrbottens län beslut 1998-09-10; diariennr. 241-12531-97 och beslut 1998-12-22; diariennr. 241-7898-97

¹²¹ LSt Kalmar län beslut 1999-03-04; diariennr. 245-540-99

¹²² LSt Västra Götaland beslut 1998-05-29; diariennr. 232-2509-98

¹²³ Med ekvivalent ljudnivå förstås ett medelvärde framräknat under en längre tid.

vindkraftverket har varit placerat återställas. Innebörden av detta är att verken, samt därtill hörande anläggningar, skall monteras ned. Det finns i MskL 5 § 1 st 2 meningen en bestämmelse om att en verksamhetsutövare har ansvar för att avhjälpa olägenheter i verksamhetsområdet även efter det att verksamheten har upphört. Enligt miljöskyddslagen råder således ett efterbehandlings- och återställningsansvar.¹²⁴ Denna bestämmelse torde dock inte gå att tillämpa på nedmontering av vindkraftverk eftersom den huvudsakligen syftar på situationer då ett område t.ex. har blivit förgiftat av olika kemikalier. Länsstyrelsen i Halland anser i sitt beslut från 1999 att det överhuvudtaget inte är lämpligt att meddela villkor om hur ett vindkraftverk skall tas om hand efter det att det tagits ur bruk. Denna fråga bör istället regleras via bestämmelserna i plan- och bygglagen.

4.3.2.1.3 Olja och kemikalier

Vindkraftverk innehåller olja i inte alltför små mängder (upp till 450 liter per vindkraftverk¹²⁵). Därför ger Kalmar ett villkor om att beredskap måste finnas för att omhänderta eventuellt spill. Övriga länsstyrelser ger inga sådana villkor.

4.3.2.2 Motiveringen av tillståndsbesluten

För de länsstyrelser som inom kort tid fattat mer än ett beslut om vindkraft (Norrbotten och Halland) måste först konstateras att dispositionen av och innehållet i motiveringen är mycket lika varandra. Anledningen till detta är rimligtvis att besluten i respektive länsstyrelse har fattats och föredragits av samma personer samt att omfattningen av vindkraftverken är ganska likvärdiga. Det finns också två beslut från Gotland. Dessa skiljer sig dock i detta avseende markant från varandra, vilket enkelt torde kunna förklaras med att beslutet från 1994 rör uppförande av totalt 19 st vindkraftverk medan beslutet från 1999 endast berör ett vindkraftverk. Att det förra kräver en betydligt noggrannare bedömning än det senare är uppenbart.

Vad gäller redovisningen av innehållet i tillåtlighetsreglerna som länsstyrelserna tillämpat i tillståndsprövningen finns stora skillnader. Vissa hänvisar allmänt till miljöskyddslagens tillåtlighetsregler och tar upp någon enskild bestämmelse (Halland), medan andra redogör översiktligt för innehållet i de flesta bestämmelserna (Gotland, Västra Götaland samt Norrbotten). Oavsett detta sker dock själva tillståndsprövningen naturligtvis på liknande sätt.

I de fall det inte finns någon detaljplan eller områdesbestämmelse som strider mot etableringen av vindkraft eller syftet med en sådan inte motverkas, samt det inte heller finns något särskilt områdesintresse enligt NRL 2 och 3 kap att ta hänsyn till, hålls motiveringarna relativt korta (i

¹²⁴ Darpö s. 185ff

¹²⁵ LSt Kalmar län beslut 1999-03-04; diariennr. 245-540-99

genomsnitt omkring en sida). Då sägs mest att förenlighet råder med detaljplan eller områdesbestämmelser och att lokaliseringen därför kan godtas. I vissa beslut (Norrbotten och Västra Götaland) nämns dessutom att bestämmelserna i NRL 2 och 3 kap har beaktats, medan det i andra fall (Halland) inte nämns alls. För samtliga dessa beslut finns även en kortare motivering av vissa av villkoren för verksamheten.

De fall då det finns särskilda intressen enligt NRL 2 eller 3 kap att beakta (Gotland och Kalmar) blir motiveringarna naturligtvis mer omfattande (i genomsnitt omkring tre sidor) Samtliga tre fall berör områden som är av riksintresse med hänsyn till natur- och kulturvärdena i dem och där turismens och friluftslivets intressen skall beaktas särskilt. Exploateringsföretag i sådana områden får enligt NRL 3 kap 1 § endast komma till stånd om natur- och kulturvärdena inte påverkas påtagligt. Efter något längre utläggningar om vikten och behovet av områden för naturvård och rörligt friluftsliv kontra behovet av energiförsörjning blir slutsatsen att etableringarna inte anses strida mot naturresurslagens bestämmelser om hushållning med naturresurser och inte heller övriga tillåtlighetsregler så länge villkoren följs. Någon närmre motivering av villkoren ges dock inte för dessa tre beslut. Det behövs egentligen inte heller eftersom de är rätt lättförståeliga.

Kort skall avslutningsvis bara beröras problemet med att avgöra vad som påtagligt påverkar ett områdes natur- och kulturvärden. Problematiken blir särskilt tydlig i beslutet från Gotland 1994 där ett stycke i motiveringen säger följande:

Att uppföra 19 vindkraftverk förändrar naturligtvis landskapsbilden och förutsättningarna för det rörliga friluftslivet. Om området vore obebyggt skulle en anläggning av denna karaktär kunna ge påtaglig skada på riksintressen. Men på Näsudden har redan tidigare uppförts så många verk att den nu planerade utbyggnaden inte väsentligt ändrar förutsättningarna på Näsudden.¹²⁶

Innebörden av stycket är att om det inte redan fanns vindkraftverk i området hade denna etablering troligtvis inte tillåtits eftersom detta påtagligt hade påverkat natur- och kulturvärdena. Således verkar det som att eftersom området redan är så pass påverkat av vindkraftverk kan ännu några tillåtas då detta inte förändrar områdets karaktär. Skadan verkar så att säga redan vara skedd. Då uppstår frågan om hur många vindkraftverk som kan tillåtas i ett område av riksintresse innan ytterligare etableringar i området måste stoppas. Kanske ett, kanske fyra? Och om det nu skulle vara så att en tillståndsmyndighet i en tillståndsprövning kom fram till att t.ex. fyra vindkraftverk kunde accepteras innan riksintresset påtagligt påverkades, skulle ansökan om de t.ex. kvarvarande två i så fall avslås? Frågor av denna

¹²⁶ LSt Gotlands län beslut 1994-12-15 s. 20; diariennr. 245-740-94

karaktär löses lämpligast genom övergripande länsplanering om hur vindkraften skall kunna förenas med andra intressen.

4.3.3 Miljöbalken

Branschkode för vindkraft som prövas av länsstyrelsen är enligt bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd 40.1-5. Undersökningen har omfattat fyra beslut, vilka alla har varit nyetableringar; ett vardera från Gotland¹²⁷, Gävleborg¹²⁸, Västerbotten¹²⁹ samt Östergötland¹³⁰. Det längsta beslutet omfattar 14 sidor och det kortaste 6 sidor. Den genomsnittliga längden på dessa beslut är 10 sidor.

4.3.3.1 Villkoren

4.3.3.1.1 Buller

Beträffande buller från vindkraftverken följer Gotland Boverkets allmänna råd 1995:1 om en ekvivalent ljudnivå om maximalt 40 dB(A) vid närliggande bostäder, medan Gävleborg och Östergötland följer Naturvårdsverkets Råd och riktlinjer 1978:5 ”Riktlinjer för externt industribuller”, vilka tillåter en något högre ljudnivå. Västerbotten ger inget konkret bullervillkor, utan endast ett villkor om att verksamhetsutövaren skall lämna förslag om bl.a. hur mätningen av buller skall ske.

4.3.3.1.2 Efterbehandling

Endast Östergötland utelämnar villkor om nedmontering och återställning av markområdet när vindkraftverket tas ur drift. Återställnings- och efterbehandlingsskyldigheten i MskL 5 § 1 st 2 meningen har i miljöbalken införts i 2 kap 8 §. Någon ändring i sak är dock inte avsedd, så inte heller den bestämmelsen lär gå att använda för att kräva nedmontering.

4.3.3.1.3 Olja och kemikalier

Såväl Gävleborg som Västerbotten ger villkor om hur oljor och andra kemikalier skall förvaras. Förvaringen skall ske under tak på tät yta utan golvbrunnar. Anledningen till detta är naturligtvis att eventuellt spill och läckage skall kunna samlas upp.

4.3.3.2 Motiveringen av tillståndsbesluten

Till att börja med kan konstateras att samtliga länsstyrelser uttryckligen godkänner MKB i ärendet, något de ju är skyldiga att göra. Däremot är det

¹²⁷ LSt Gotlands län beslut 2000-10-16; diariennr. 245-1048-00

¹²⁸ LSt Gävleborg beslut 2000-06-30; diariennr. 245-2365-00

¹²⁹ LSt Västerbottens län beslut 1999-06-11; diariennr. 2410-1913/99

¹³⁰ LSt Östergötland beslut 2000-10-12; diariennr. 245-1297-00

enbart två (Gotland och Östergötland) som berör de nya bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer. Båda slår fast att inga sådana normer överskrids.

Stora skillnader råder i hur omfattande redogörelsen är för de tillåtlighetsregler som länsstyrelserna tillämpat. Exempelvis redogör Gotland ingående för miljöbalkens mål och innehållet i de allmänna hänsynsreglerna och gör en bedömning av huruvida respektive bestämmelse är uppfylld (kunskapskravet, försiktighetsmått, lokalisering etc.). Därigenom blir länsstyrelsens motivering tämligen lång (omkring 4,5 sidor). Motsatsen är Gävleborg där det i princip endast sägs att verksamheten är förenlig med "...en från allmän synpunkt lämplig användning av mark och vattenresurser..."¹³¹ samt att, med föreskrivna villkor, hinder mot verksamheten inte föreligger enligt de allmänna hänsynsreglerna. Någon motivering till dessa uttalanden ges inte. Däremot motiveras villkoren så pass noggrant att dessa blir längre än motiveringen till själva tillståndsbeslutet.

Samtliga områden saknar bindande detaljplan eller områdesbestämmelser. Lokaliseringsfrågan behandlar därför samtliga länsstyrelser (förutom Gävleborg) tämligen ingående. För Gotlands och Västerbottens del är detta logiskt då etableringen skall ske i områden som enligt MB 4 kap är av riksintresse för bl.a. friluftslivet. Östergötland gör emellertid en omfattande lokaliseringsbedömning fastän området för etableringen inte innefattar något riksintresse enligt MB 4 kap. Värt att notera här är att såväl Gotland som Östergötland gör samma bedömning som i vindkraftsbeslutet 1994 från Gotland¹³². Detta beslut sade som nämnts ovan i avsnitt 4.3.2.2 bl.a. att eftersom det redan fanns vindkraftverk i området blir påverkan av några till inte så stor.

Bedömningen av den nya bestämmelsen i MB 2 kap 5 § blir i detta fall mycket lätt. Bestämmelsen säger ju att i första hand skall förnyelsebara energikällor användas. Att vindkraft är en sådan energikälla är uppenbart. Alla länsstyrelser förutom Gävleborg, konstaterar således att användningen av vindkraft är ett steg mot ett långsiktigt hållbart samhälle och att miljöbalkens mål därigenom främjas.

4.3.4 Slutsatser miljöskyddslagen kontra miljöbalken

Av redovisningen ovan framgår att de villkor som meddelas har varit i princip likalydande oavsett med stöd av vilken lagstiftning de meddelats. Olikheterna i vilka bullernivåer som tolereras kvarstår även efter miljöbalkens ikraftträdande. Vissa länsstyrelser följer Boverkets allmänna råd för vindkraft från 1995, medan andra väljer att tillämpa Naturvårdsverkets Råd och riktlinjer om externt industribuller för nyetablerade verksamheter från 1978. Någon förklaring till varför

¹³¹ LSt Gävleborg beslut 2000-06-30 s. 5; diariennr. 245-2365-00

¹³² LSt Gotlands län beslut 1994-12-15; diariennr. 245-740-94

länsstyrelserna har valt att tillämpa den ene framför den andre har jag dock inte kunnat hitta.

Beträffande villkoret om återställning av markområdet förekommer det i fem av åtta beslut enligt miljöskyddslagen och i tre av fyra beslut enligt miljöbalken. Dessa resultat ligger för nära varandra för att man enligt min mening skall kunna säga att någon förändring skett. Däremot tycker jag mig se en strängare bedömning vad gäller hanteringen av olja och andra kemikalier. Endast ett av åtta beslut enligt miljöskyddslagen gav villkor om att det skulle finnas beredskap för att omhänderta spill. Av de fyra besluten enligt miljöbalken gav två villkor om hanteringen. Dessa var även mer precisa än villkoret enligt miljöskyddslagen eftersom de angav att förvaring skulle ske under tak på tät yta som saknade golvbrunn.

I motiveringarna enligt miljöbalken konstaterar tre av fyra länsstyrelser att miljöbalkens mål främjas genom användningen av vindkraft. Det sägs vara ett steg mot en hållbar utveckling att använda förnyelsebar energi. Ingenting sägs emellertid om vindkraftens betydelse ur hushållningssynpunkt i motiveringarna enligt miljöskyddslagen.

Vad gäller länsstyrelsernas motiveringar till besluten kan sägas att olikheterna i sättet att redogöra för vilka bestämmelser som tillämpats och på vilket sätt kvarstår. Rent generellt kan dock sägas att motiveringarna enligt MB har blivit längre. Den genomsnittliga motiveringen för tillståndet och villkoren enligt miljöskyddslagen är ungefär två sidor, medan motsvarande siffra för miljöbalken är lite mer än två och en halv sida. Delvis beror ökningen på att det nu finns fler bestämmelser som måste beaktas, men det är enligt min uppfattning inte hela förklaringen. Visserligen finns fortfarande motiveringar som är kortfattade och ganska intetsägande, men på det hela taget tycks besluten vara mer genomtänkta och välmotiverade. Att även villkoren motiveras i de fall då de inte talar för sig själva är naturligtvis bra. Någon skillnad mellan miljöskyddslagen och miljöbalken i denna del går dock inte att finna.

4.4 Djurhållning inom jordbruket

4.4.1 Verksamhetsval samt särskilda bestämmelser att beakta

De miljöproblem som främst kan uppstå vid jordbruk har att göra med hanteringen av gödsel. Vid alltför intensiv gödsling finns risk för att marken inte kan tillgodogöra sig allt av växtnäringarna kväve och fosfor. Följden blir att dessa försvinner bort med grundvattnet och orsakar övergödning i sjöar och hav. Därigenom motverkas ett av de nationella miljömålen, att inte ha någon övergödning.

För den som bedriver djurhållning inom sitt jordbruk finns en mängd bestämmelser med anknytning till miljön som måste beaktas. Exempelvis finns i MB 12 kap 7-10 §§ bestämmelser om miljöhänsyn i jordbruket som bl.a. innebär att regeringen kan meddela föreskrifter om att hänsyn skall tas till vissa natur- och kulturvärden vid olika former av markanvändning. Detta har gjorts genom förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket. Däri stadgas bl.a. att all lagring av stallgödsel måste ske på ett sätt så att avrinning och läckage till omgivningen inte sker.

4.4.2 Miljöskyddslagen

Branschkode för djurhållning som prövas av länsstyrelsen är enligt bilagan till miljöskyddsförordningen 11.01. I denna del av uppsatsen har sju beslut undersökts; två från Jönköping¹³³ och ett var från Dalarna¹³⁴, Halland¹³⁵, Gotland¹³⁶, Västerbotten¹³⁷ samt Västra Götaland¹³⁸. Ingen av tillstånden avser nyetableringar, utan det handlar om utökad eller något ändrad inriktning av verksamheten. Det längsta beslutet omfattar 9 sidor och det kortaste 5 sidor. Den genomsnittliga längden på besluten är 5,9 sidor.

4.4.2.1 Villkoren

4.4.2.1.1 Buller

Endast en länsstyrelse (Halland) utelämnar villkor om buller från verksamheten. De övriga kan delas in i två grupper. Den ena gruppen (Västerbotten och Gotland) följer Naturvårdsverkets Råd och riktlinjer 1978:5, vilka även skall tillämpas på jordbruksföretag, avseende befintlig verksamhet. Den andra gruppen däremot (Jönköping, Dalarna och Västra Götaland) följer riktlinjerna för nyetablerad verksamhet.¹³⁹ Skillnaderna föreligger alltså trots att inget av de sju besluten avser nyetablering. Någon förklaring till olikheterna går emellertid inte att finna i tillståndsbesluten.

4.4.2.1.2 Skydds-zoner

För att skydda vatten från att påverkas alltför mycket av gödslingen, uppställs bland villkoren att vid gödsling skall vissa skyddsavstånd hållas till olika vattenområden. Inom skydds-zonen får ingen gödsling ske. Avstånden beror förstås delvis på de geologiska förutsättningarna i området, men även på vad det är för slags vattenområde. Extra stor försiktighet bör

¹³³ LSt Jönköpings län beslut 1994-03-0; diariennr. 244-7966-93 och beslut 1994-09-21; diariennr. 244-5908

¹³⁴ LSt Dalarna beslut 1992-01-20; diariennr. 244-3652-91

¹³⁵ LSt Hallands län beslut 1993-04-28; diariennr. 244-483-93

¹³⁶ LSt Gotlands län beslut 1994-12-06; diariennr. 244-2170-94

¹³⁷ LSt Västerbottens län beslut 1997-08-25; diariennr. 244-5482/97

¹³⁸ LSt Västra Götaland beslut 1999-06-08; diariennr. 244-42648-98

¹³⁹ Beträffande riktlinjerna, se avsnitt 4.3.2.1.1

exempelvis vidtas vid vattentäkter, vilka ju används för vattenförsörjningen. De länsstyrelser som anger villkor för spridning invid vattentäkter anger en minsta skyddszon på antingen 50 meter (Gotland och Västra Götaland) eller 10 meter (Jönköping). Dock anges beträffande det senare att i vissa särskilt angivna fall skall avståndet ökas. För vattentäkter uppställer Halland inget konkret avstånd, utan anger att skyddszonen skall anpassas efter föroreningsrisken. Detta villkor anger Halland också för andra vattenområden, som t.ex. sjöar och vattenförande diken. Bland övriga länsstyrelser anges minsta skyddszon till sådant vatten vara från 25 meter (Dalarna) till 10 meter (Jönköping). Värt att notera kan vara att Jönköping, som utgångspunkt, således uppställer samma skyddsavstånd till vattentäkt som till andra vattenområden.

4.4.2.1.3 Förvaring av kemikalier

Tillstånden skiljer sig från varandra i frågan hur kemikalier och andra bekämpningsmedel skall förvaras. Mest omfattande villkor ställer Västerbotten: förvaringen skall ske i låst utrymme inomhus utan golvvavlopp. Västra Götaland ställer samma krav, förutom kravet på förvaring inomhus. Kravet på låsbart utrymme finns även hos Dalarna, men det är också allt. Övriga länsstyrelser meddelar inga villkor alls i denna fråga.

4.4.2.2 Motiveringen av tillståndsbesluten

Endast Västra Götaland redogör för någon konkret tillåtlighetsregel i miljöskyddslagen (4 och 4 a §§). I motiveringen sägs att lokaliseringen varken strider mot någon plan eller naturresurslagens bestämmelser, men det anges inte på vilket sätt lokaliseringen inte strider mot naturresurslagen. Gotland och Västerbotten lämnar ingen motivering utan anger enbart att hinder inte föreligger enligt miljöskyddslagens tillåtlighetsregler. Samma sak gäller för beslutet från Jönköping från september 1994, men där konstateras istället att verksamheten är förenlig med NRL 2 kap. Övriga motiveringar innehåller överhuvudtaget inget om miljöskyddslagens tillåtlighetsregler.

Rent allmänt kan sägas att tillståndsmotiveringarna är mycket korta. Det enda undantaget från detta är motiveringen från Västra Götaland som upptar nästan två sidor. Större delen av detta utrymme ägnas dock inte åt motivera tillåtlighetsreglerna, utan åt att motivera villkoren. Att motiveringarna till varför tillstånd lämnas har fått ge vika för motiveringar till de villkor som ställs gäller generellt även för de övriga besluten. En förklaring till detta kan naturligtvis vara att exempelvis lokaliseringsfrågan inte alls blir lika omfattande för redan etablerade verksamheter och att tillståndsmyndigheten därför inriktar sig mer på vilka villkor som skall gälla för verksamheten. Därför innehåller de flesta beslut en mening i stil med att tillstånd kan meddelas med hänsyn till de skyddsåtgärder som skall vidtas.

Beslutet från Gotland innehåller en något annorlunda sak, nämligen – utan att vara ett villkor - ett tips till tillståndsinnehavaren hur denne skall göra om han vill bidra till den biologiska mångfalden i odlingslandskapet. Länsstyrelsen berättar att genom att varken gödsla eller använda kemiska bekämpningsmedel vid åker- och vägrenar samt öppna diken och dikesrenar underlättar han för djur och växter att sprida sig.

4.4.3 Miljöbalken

Djurhållning inom jordbruket har branschkode 01-1 enligt bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Undersökningen omfattar sju beslut; två från Jönköping¹⁴⁰ och ett vardera från Dalarna¹⁴¹, Gotland¹⁴², Halland¹⁴³, Kalmar¹⁴⁴ samt Kronoberg¹⁴⁵. Ingen av dem avser nyetableringar, utan det är antingen utökning eller viss ändrad inriktning av verksamheten. Det längsta beslutet omfattar 17 sidor och det kortaste 8 sidor. Den genomsnittliga längden på besluten är 11,6 sidor.

4.4.3.1 Villkoren

4.4.3.1.1 Buller

Det råder så gott som full enighet bland länsstyrelserna om att det är Naturvårdsverkets råd och riktlinjer för nyetablerade verksamheter som skall tillämpas. Endast en länsstyrelse (Gotland) är av annan uppfattning och tillämpar istället de något högre riktlinjerna för befintliga verksamheter. Eftersom det inte i något fall rör sig om nyetablering tycks detta något märkligt. Anledningen till olikheten går dock inte att finna i tillståndsbesluten.

4.4.3.1.2 Skyddszoner

Vilka skyddszoner som skall iaktas vid gödsling invid vattenområden skiljer sig åt mellan länsstyrelserna. För vattentäkter kräver Gotland en skyddszon på minst 50 meter medan Halland har något lägre krav, 30 meter. Vidare anger Halland att vid gödsling skall alltid risken för förorening av yt- och grundvatten beaktas. Andra krav på skyddszoner vid vattentäkter är 25 meter (Jönköping) och 10 meter (Kronoberg). Även för andra vattenområden än täkter, som t.ex. öppna diken och sjöar, varierar skyddszonerna. Kronoberg uppställer även här ett minsta avstånd på 10 meter medan Dalarna är något strängare och anger 20 meter som ett ungefärligt minsta avstånd.

¹⁴⁰ LSt Jönköpings län beslut 2000-04-14; diariennr. 244-13964-99 och beslut 2000-06-22; diariennr. 244-4366-00

¹⁴¹ LSt Dalarnas län beslut 2000-05-02; diariennr. 244-4576-99

¹⁴² LSt Gotlands län beslut 2000-09-14; diariennr. 241-832-00

¹⁴³ LSt Halland beslut 2000-06-19; diariennr. 244-1008-00

¹⁴⁴ LSt Kalmar län beslut 2000-10-27; diariennr. 244-2559-00

¹⁴⁵ LSt Kronobergs län beslut 2000-08-10; diariennr. 2440-1258-00

4.4.3.1.3 Förvaring av kemikalier

Samtliga länsstyrelser ger villkor om hur kemikalier och andra bekämpningsmedel skall förvaras. Att förvaringen skall ske på en hård och ogenomsläpplig yta kräver alla. De flesta säger också att det inte får finnas något avlopp i förvaringsutrymmet. Uttryckliga krav på att förvaringen skall ske inomhus i särskilt utrymme ställer bara Kalmar. Halland och Jönköping kräver visserligen förvaring i låst utrymme och Dalarna kräver ett särskilt utrymme. Detta innebär dock inte automatiskt att förvaringen måste ske inomhus då den även exempelvis kan ske inom inhägnad försedd med lås i de fall det behövs. Vidare anger Kronoberg och Jönköping att den plats där förvaringen sker skall vara invallad och att invallningen måste rymma åtminstone den största behållarens volym plus 10 % av övriga behållares volym.

4.4.3.2 Motiveringen av tillståndsbesluten

Samtliga länsstyrelser godkänner den MKB som den sökande inlämnat. Huruvida det finns någon detaljplan eller områdesbestämmelser för det aktuella området tar alla länsstyrelser förutom Dalarna upp. Däremot är det enbart Gotland och Kronoberg som konstaterar att ingen miljö kvalitetsnorm överskrids genom verksamheten. Vidare beaktar alla länsstyrelser förutom Gotland och Jönköping de nationella miljömålen, i detta fall främst ingen övergödning och ett rikt odlingslandskap. I inget av dessa beslut anses verksamheten strida mot målen.

Redogörelserna för innehållet i miljöbalkens tillåtlighetsregler är mycket skiftande. Gotland beskriver ingående miljöbalkens mål och de allmänna hänsynsreglerna och gör i samband därmed en bedömning av hur verksamhetsutövaren uppfyller dem. Kalmar beskriver inte hänsynsreglerna i sig, men konstaterar att verksamhetsutövaren bevisat att han uppfyller dem. Övriga länsstyrelser går inte in på hänsynsreglerna förutom lokaliseringsregeln i MB 2 kap 4 §. Innehållet i denna beskrivs av samtliga förutom Dalarna och Halland. Fastän alla således inte beskriver innehållet i regeln gör alla naturligtvis ändå en bedömning av verksamhetens lokalisering. Hur omfattande bedömning som görs beror exempelvis på hur långt avståndet är till närmsta bostadshus (på grund av de buller- och luktölagenheter som kan uppkomma). För djurhållning inom jordbruk rekommenderar Boverket i sina Allmänna Råd 1995:5 ”Bättre plats för arbete” 500 meter som minsta skyddsavstånd till närmaste bostäder. I fyra av fallen (Kalmar, Halland samt de två från Jönköping) finns bostäder som ligger närmre än 500 meter. I de båda besluten från Jönköping sägs dock att Boverkets råd gäller vid nyplanering och att, särskilt vid kompletteringsbyggande, en lokal anpassning alltid måste ske. Alla fyra beslut kommer, trots Boverkets råd, till slutsatsen att verksamheterna trots detta kan tillåtas under förutsättning att skyddsåtgärder vidtas.

Varken Dalarna eller Halland anger någonting om hushållningsbestämmelserna i MB 3 och 4 kap, vilka ju utgör en del av lokaliseringsbedömningen. Övriga länsstyrelser tar upp att bestämmelserna finns, men generellt kan sägas att de inte ger någon egentlig motivering av hur bestämmelserna tillämpats i lokaliseringsbedömningen. De säger istället mer i allmänna ordalag att hinder mot verksamheten inte föreligger enligt de grundläggande bestämmelserna för hushållning med mark- och vattenområden. Visserligen finns i två beslut (Gotland och Jönköping i beslutet från april 2000) riksintressen att beakta, men båda besluten konstaterar kort, även här utan någon längre motivering, att verksamheten inte kommer att skada riksintresset påtagligt.

Samtliga beslut innehåller relativt omfattande motiveringar till vilka skyddsåtgärder som skall vidtas av verksamhetsutövaren. I de flesta fall är denna motivering längre än motiveringen till själva tillståndsbeslutet. Ett skäl till detta kan vara att i tillståndsmotiveringen anges oftast att verksamheten kan tillåtas med hänsyn till de skyddsåtgärder verksamhetsutövaren skall vidta. Då krävs en förklaring av vilka villkor som ställs upp och varför.

4.4.4 Slutsatser miljöskyddslagen kontra miljöbalken

Efter redogörelsen ovan kan konstateras att beträffande vissa frågor har förändringar skett i villkorens innehåll, medan det i andra fall inte tycks ha blivit någon skillnad. Vad först gäller bullervillkor går det enligt min uppfattning inte att se något särskilt mönster. Enligt miljöskyddslagen meddelades i två beslut av sju bullervillkor i enlighet med Naturvårdsverkets riktlinjer för befintliga verksamheter. Övriga beslut följde de lägre bullerriktlinjerna för nyetableringar eller meddelade inget villkor alls. Motsvarande siffra för miljöbalken är en av sju. Av detta går dock inte att dra några slutsatser mer än att knappast någon länsstyrelse följt riktlinjerna för befintliga verksamheter. Istället har de flesta följt riktlinjerna för nyetableringar, men detta gäller oavsett om villkoren meddelats med stöd av miljöskyddslagen eller miljöbalken.

Även beträffande villkoren om skyddszoner till vattenområden är det svårt att se ett mönster som klart pekar mot en strängare bedömning. För en strängare bedömning talar visserligen att Halland enligt miljöbalken ställer upp ett konkret avstånd, vilket ej gjordes enligt miljöskyddslagen, och att Gotland uttryckligen kräver att vattendrag inte skall förorenas. Vidare utökar Jönköping efter miljöbalken skyddszonen till vattentäkter med 15 meter. Men samtidigt kvarstår Gotlands skyddszon för vattentäkter oförändrad och såväl Dalarna som Jönköping har efter miljöbalken minskat sina skyddszoner till öppna vatten. Eftersom det således råder stora olikheter går det inte att säga att en förändring har skett.

I fråga om villkor om förvaring av kemikalier märks i alla fall en klar skärpning. Endast tre av sju beslut enligt miljöskyddslagen innehöll villkor om förvaringen. Villkoren var inte heller särskilt omfattande. Exempelvis krävde Dalarna endast att förvaringen skulle ske i låsbart utrymme. Samtliga beslut enligt miljöbalken innehåller dock villkor om hur förvaringen skall gå till. De villkor som meddelas enligt miljöbalken är dessutom i princip allihop mer preciserade. Exempelvis är villkoret om att förvaringsutrymmet skall vara invallat och att det skall rymma en viss volym något nytt i besluten enligt miljöbalken.

Skillnaderna mellan hur omfattande länsstyrelserna beskriver de tillåtlighetsregler de har tillämpat finns kvar även efter miljöbalken. Dock kan konstateras att exempelvis Gotland och Jönköping redogör för innehållet i åtminstone en del av tillåtlighetsreglerna i miljöbalken, något de ej gjorde i besluten enligt miljöskyddslagen. Generellt sett är motiveringarna för besluten enligt miljöbalken betydligt längre än de för miljöskyddslagen. Den genomsnittliga tillståndsmotiveringen, inklusive motiveringen av villkor, är för miljöskyddslagen drygt 0,8 sidor. Av detta utrymme upptas dessutom större delen av att motivera villkoren. Motsvarande siffra för miljöbalken är 3,2 sidor. Även i dessa beslut används mycket av utrymmet till att motivera villkoren, men inte alls i samma omfattning som i besluten enligt miljöskyddslagen. Således ges enligt miljöbalken betydligt mer omfattande motiveringar till just tillståndet än enligt miljöskyddslagen. Att fler bestämmelser och en noggrannare redogörelse för innehållet i dem leder till en längre motivering är visserligen naturligt, men det är enligt min uppfattning inte hela förklaringen. Motiveringarna enligt miljöbalken är mer utförliga då de inte endast säger att tillåtlighetsreglerna är uppfyllda (vilket vanligtvis görs i besluten enligt miljöskyddslagen), utan i de allra flesta fall ges en längre eller kortare motivering till varför en viss tillåtlighetsregel är uppfylld.

4.5 Plastindustri

4.5.1 Verksamhetsval samt särskilda bestämmelser att beakta

Behovet att olika plastprodukter är mycket stort i dagens samhälle och olika former av plast finns nästan överallt i vår omgivning. Användning och tillverkning av plast kan dock medföra miljöproblem. Ett av de största problemen vid plastindustrier är utsläpp av s.k. flyktiga organiska ämnen. Styren och aceton är två sådana ämnen som medför höjda halter i luften av marknära ozon. Marknära ozon irriterar slemhinnorna i ögonen och påverkar även funktionen hos lungorna. Vidare orsakar det skador på växter och bidrar till växthuseffekten. Det finns även misstankar om att styren är

cancerframkallande¹⁴⁶ och vid långtidsexponering finns risk för påverkan på cellernas DNA och skador på det centrala nervsystemet.¹⁴⁷ Acetonens hälso- och miljöeffekter är emellertid inte lika allvarliga.¹⁴⁸ Oavsett vilket finns det dock således goda skäl att begränsa utsläppet av dessa ämnen.

En bestämmelse som varje verksamhetsutövare som tillverkar eller på annat sätt använder plastprodukter i sin produktion måste beakta är produktvalsprincipen. Innan miljöbalken trädde i kraft fanns den i 5 § lagen om kemiska produkter medan den nu återfinns i MB 2 kap 6 §.

4.5.2 Miljöskyddslagen

Branschcoden enligt miljöskyddsförordningen är 35.03.01. Nio beslut ingår i undersökningen. Sex stycken (två från Värmland¹⁴⁹ och ett från Norrbotten¹⁵⁰, Skåne¹⁵¹, Södermanland¹⁵² samt Västra Götaland¹⁵³) avser nya prövningar, medan tre (Jönköping¹⁵⁴, Norrbotten¹⁵⁵ och Västerbotten¹⁵⁶) innefattar ansökningar om produktionsökningar. Det längsta beslutet omfattar 11 sidor och det kortaste 3 sidor. Den genomsnittliga längden på besluten är drygt 6,5 sidor.

4.5.2.1 Villkoren

4.5.2.1.1 Buller

Samtliga länsstyrelser meddelar villkor om vilka bullernivåer som skall gälla som riktvärden vid närmaste bostäder. Vilka nivåer som accepteras varierar dock. Fyra länsstyrelser (Södermanland, Västerbotten, Jönköping och Norrbotten) följer Naturvårdsverkets riktlinjer för nyetablerade verksamheter, fastän det endast är Södermanlands beslut som är en nyetablering. Å andra sidan följs riktlinjerna för befintliga verksamheter i två beslut som båda avser nyetableringar (Norrbotten och beslutet från Värmland 1996). Beslutet från Värmland 1998 anknuter inte till några riktlinjer alls, utan anger istället att vid ett viss avstånd från fastighetsgränsen får bullret, oavsett tidpunkt på dygnet, inte överstiga 45 dB(A). Vidare anger Västra Götaland i sitt beslut egna bullervillkor för den nyetablerade verksamheten. Villkoren från Skåne följer fram till och med år 2003 riktlinjerna för befintliga verksamheter. Därefter anges att riktlinjerna

¹⁴⁶ LSt Västra Götaland beslut 2000-08-23 s. 16, 23; diariernr: 241-1109-00

¹⁴⁷ LSt Uppsala län beslut 2000-09-21 s. 12; diariernr. 2410-2720-00

¹⁴⁸ LSt Västra Götaland beslut 1988-02-26 s. 7; diariernr. 2997-98

¹⁴⁹ LSt Värmland beslut 1996-01-11; diariernr. 2410-11093-95 och beslut 1998-05-12; diariernr. 241-1509-98

¹⁵⁰ LSt Norrbottens län beslut 1995-01-09; diariernr. 2410-21686-92

¹⁵¹ LSt Skåne län beslut 2000-05-11; diariernr. 241-405-99

¹⁵² LSt Södermanlands län beslut 1991-06-24; diariernr. 2410-299-91

¹⁵³ LSt Västra Götaland beslut 1998-02-26; diariernr. 2997-98

¹⁵⁴ LSt Jönköpings län beslut 1993-01-27; diariernr. 2410-8681-92

¹⁵⁵ LSt Norrbottens län beslut 1992-04-01; diariernr. 2410-15023-91

¹⁵⁶ LSt Västerbottens län beslut 1999-06-11; diariernr. 2410-13087/98

för nyetableringar skall tillämpas. Således måste bullret från verksamheten minska efter en tid.

4.5.2.1.2 Utsläpp till luft

En del beslut innehåller inga villkor alls om utsläpp av flyktiga organiska ämnen till luft. Anledningen till detta är att utsläppen ansetts vara så obetydliga att det inte medför några faror. I många fall (t.ex. Norrbotten, Södermanland och Västerbotten) finns dock villkor om hur hög den skorstenen måste vara som skall släppa ut luften. Anledningen till ett sådant villkor är att ju högre skorstenen är, desto snabbare sker utspädningen av utsläppsluften. Hur utsläppen av styren skall begränsas villkoras på olika sätt. I en del beslut anges ett gränsvärde för hur mycket styren som får släppas ut per år. Norrbottens beslut från 1992 anger t.ex. 75 kg styren som årligt gränsvärde medan Jönköping anger 400 kg. Storleken på det tillåtna utsläppet varierar naturligtvis med omfattningen av själva verksamheten. I andra beslut (Norrbotten från 1995 och Södermanland) anges att halten av styren i luften, som gränsvärde, inte får vara högre än 43 mikrogram per kubikmeter vid närbelägna bostadsområden, skolor och liknande. Detta är det värde som Institutet för Miljömedicin (IMM) angett som en lågrisknivå för allmänheten vid långtidsexponering. Ibland råder dock osäkerhet om hur stora utsläppen av de organiska ämnena kommer att bli från verksamheten. Detta gäller särskilt för nyetablerade verksamheter. I sådana fall (Västra Götaland och beslutet från Värmland 1998) kan tillståndsmyndigheten vänta med att meddela ett slutligt villkor angående utsläppen och istället meddela provisoriska utsläppsvillkor som gäller under en provotid. Under provotiden skall verksamhetsutövaren exempelvis undersöka vilka möjligheter som finns att minska utsläppen och till vilka kostnader det kan ske.

4.5.2.1.3 Efterbehandling

På grund av plastindustriernas karaktär finns det risk för att verksamhetsområdet kan bli förorenat. Dock lämnar endast Jönköping och Västerbotten villkor om vad som skall göras om delar av eller hela verksamheten upphör. Att inte fler länsstyrelser meddelar sådana villkor beror troligtvis på bestämmelsen om efterbehandlings- och återställningsansvaret i MskL 5 § 1 st 2 meningen (se avsnitt 4.3.2.1.2). Eftersom det är bland annat just sådana här fall som bestämmelsen är avsedd för behöver således inte några särskilda villkor meddelas i denna fråga.

4.5.2.1.4 Förvaring av kemikalier

Endast två beslut saknar villkor om hur förvaringen av kemikalier skall ske (Södermanland och Norrbotten från 1995). I övrigt skiftar noggrannheten i villkoren för hur förvaringen skall ske mellan de övriga länsstyrelserna. Som exempel kan nämnas att i beslutet från Värmland 1996 ges endast villkor om hur aceton som råvara och som avfall skall förvaras. Vidare anger två beslut (Västerbotten och Norrbotten från 1999) endast allmänt att förvaringen skall ske så säkert att inga utsläpp sker till avlopp eller omgivningen, medan två

andra beslut (Skåne och Värmland från 1998) anger att förvaringen skall ske invallat och på tätt golv.

4.5.2.1.5 Villkor om återanvändning och återvinning

Det finns enbart en länsstyrelse som meddelar villkor om återanvändning och återvinning av visst avfall, nämligen Skåne. I villkoret sägs att olika sorters avfall "...skall uppsamlas var för sig för att underlätta den miljömässigt bästa vidarebehandlingen. Avfallet skall i största möjliga utsträckning upparbetas, återanvändas eller nyttiggöras på annat sätt."¹⁵⁷

4.5.2.2 Motiveringen av tillståndsbesluten

Den enda länsstyrelse som i motiveringen redogör för innehållet i någon av miljöskyddslagens tillåtlighetsregler är Jönköping. Redogörelsen avser MskL 4 §. I övrigt är de enda som åtminstone hänvisar till någon konkret bestämmelse i tillåtlighetsreglerna Norrbotten från 1995 och Värmland från 1996. Norrbottens hänvisning rör MskL 4, 4 a och 5 §§, medan Värmlands hänvisning gäller NRL 2 och 3 kap.

Oavsett om innehållet i lokaliseringsregeln redovisats eller ej gör alla länsstyrelserna i alla fall en bedömning av denna fråga. Omfattningen av denna bedömning varierar dock. Samtliga beslut förutom Västerbotten berör huruvida verksamheten strider mot en eventuell plan för området. I beslutet från Västra Götaland anges att detaljplanen för området gäller för "...småindustriändamål som inte får välla närboende olägenhet med hänsyn till sundhet, brandsäkerhet och trevnad."¹⁵⁸ Vidare anges att ett äldreboende finns beläget 100 meter från anläggningen. I Boverkets allmänna råd 1995:5 "Bättre plats för arbete" rekommenderas 500 meter som minsta skyddsavstånd till bostad vad gäller plastindustri. Eftersom avståndet är betydligt kortare än rekommendationen anser länsstyrelsen att kraftfulla skyddsåtgärder måste vidtas för att verksamheten skall kunna tillåtas. Skyddsåtgärden är således nödvändiga för att verksamheten inte skall strida mot detaljplanen. Övriga länsstyrelser motiverar anger kort att verksamheten inte strider mot aktuella planer för områdena. Just avståndet till närmaste bostad tar också flera andra länsstyrelser upp (Värmland, Jönköping, Södermanland och Norrbotten). I de fall det finns boende inom 500 meter säger dock länsstyrelserna att inga olägenheter kommer uppstå för närboende. Detta motiveras, i de fall det gäller en redan befintlig verksamhet, med att olägenhet inte uppkommit tidigare. Inget beslut går in på överväganden om huruvida det finns några områden att ta hänsyn till enligt NRL 2 och 3 kap, och endast Värmland anger, som sades ovan, att hinder inte föreligger enligt de bestämmelserna.

¹⁵⁷ LSt Skåne län beslut 2000-05-11 s. 2; diariernr. 241-405-99

¹⁵⁸ LSt Västra Götaland beslut 1998-02-26 s. 5; diariernr. 2997-98

Vissa av besluten motiverar villkoren för verksamheten förhållandevis ingående (Jönköping, Skåne, Västra Götaland och Värmland från 1998) medan exempelvis Norrbotten i beslutet från 1992 i sin motivering inte säger någonting alls om villkoren. Inte heller i övrigt lämnas några egentliga motiveringar i detta beslut. Mest anges att länsstyrelsen anser det och anser det, men inte varför. Västra Götalands beslut omfattar ungefär tre sidor medan det från Norrbotten 1992 knappt ens är en halv sida. Således är länsstyrelsernas motiveringar till lämnade tillstånd mycket olika varandra, såväl till omfattning som till innehåll.

Avslutningsvis kan bara nämnas en något annorlunda formulering i beslutet från Norrbotten 1995. I länsstyrelsens motivering anges att ”Utredningen i ärendet har inte visat att verksamheten är olämpligt placerad...”¹⁵⁹. Det blir lite konstigt med dubbla negationer i detta fall. Vad som skall bevisas är ju att den valda platsen är den mest lämpliga för verksamheten. Naturligtvis förstår man vad det är länsstyrelsen menar, men formuleringen hade kunnat göras bättre.

4.5.3 Miljöbalken

Den branschkod det rör sig om i dessa fall är 25.2-1. Sju beslut har undersökts. Av dessa utgör fyra (Kronoberg¹⁶⁰, Uppsala¹⁶¹, Västra Götaland¹⁶² och Örebro¹⁶³) nyetableringar, medan de återstående tre (Halland¹⁶⁴, Norrbotten¹⁶⁵ samt Västerbotten¹⁶⁶) omfattar utökad verksamhet. Den tillståndsprövade verksamheten i Örebro blev visserligen aldrig av till slut, men beslutet i sig kan ändå användas. Det längsta beslutet omfattar 22 sidor och det kortaste 9 sidor. Den genomsnittliga längden på besluten är 14 sidor.

4.5.3.1 Villkoren

4.5.3.1.1 Buller

Samtliga länsstyrelser meddelar bullervillkor som följer riktlinjerna för nyetablerad verksamhet. Detta gäller oavsett om den tillståndsprövade verksamheten rör en nyetablering eller en produktionsökning.

¹⁵⁹ LSt Norrbottens län beslut 1995-01-09 s. 4; diariernr. 2410-21686-92

¹⁶⁰ LSt Kronobergs län beslut 2001-01-17; diariernr. 2410-6013-00

¹⁶¹ LSt Uppsala län beslut 2000-09-21; diariernr. 2410-2720-00

¹⁶² LSt Västra Götaland beslut 2000-08-23; diariernr. 241-1109-00

¹⁶³ LSt Örebro län beslut 2000-03-20; diariernr. 241-09703-99

¹⁶⁴ LSt Halland beslut 2000-07-05; diariernr. 241-8193-99

¹⁶⁵ LSt Norrbottens län beslut 2000-09-14; diariernr. 241-5876-00

¹⁶⁶ LSt Västerbottens län beslut 2000-09-08; diariernr. 2410-6771/99

4.5.3.1.2 Utsläpp till luft

Det råder stor överensstämmelse om vilket sätt att utforma villkor på som tillståndsmyndigheten använder för att begränsa utsläpp till luft. Samtliga länsstyrelser anger nämligen i villkoren ett gränsvärde. Vilket gränsvärde för utsläppsmängden som ställs upp varierar naturligtvis med verksamhetens omfattning. Vissa beslut anger ett gränsvärde för utsläpp av just såväl styren som aceton (Norrbotten, Västerbotten, Kronoberg och Uppsala), medan andra (Halland och Örebro) anger ett gränsvärde i allmänhet för utsläpp av organiska ämnen, till vilka ju bl.a. styren och aceton är att hänföra. Västra Götaland meddelar istället under en provotid provisoriska villkor som bl.a. sätter ett gränsvärde för utsläpp av styren (5000 kg), men som dessutom anger, för det första, att mängden styren i den utgående luften från skorstenen som riktvärde inte får överstiga 2 gram per sekund och, för det andra, att styrenhalten i närliggande bostadsområden som riktvärde inte får överstiga den av IMM uppskattade lågrisknivån 43 mikrogram per kubikmeter. Som slutligt villkor anger Västra Götaland dessutom ett gränsvärde för utsläpp av aceton (1250 kg) och ett gränsvärde för utsläpp av andra flyktiga ämnen än just styren och aceton. För att skapa en så snabb utspädning som möjligt i luften av de utsläpp som sker föreskriver dessutom Norrbotten, Västerbotten och Västra Götaland att utsläppen skall på en viss höjd över marken.

4.5.3.1.3 Efterbehandling

Av besluten är det endast Kronoberg och Västerbotten som lämnar villkor om att verksamhetsutövaren är skyldig att undersöka om området för verksamheten har blivit förorenat och att i så fall ansvara för efterbehandlingen. Att inte fler länsstyrelser lämnat ett sådant villkor kan förklaras på samma sätt som skett ovan i avsnitt 4.5.2.1.3.

4.5.3.1.4 Förvaring av kemikalier

Villkor om hur förvaringen av kemiska produkter skall ske meddelas av samtliga länsstyrelser förutom Uppsala. Hur noggrant villkoren är utformade varierar dock. Mest preciserade villkor meddelar Kronoberg som kräver en tät invallad yta av viss volym. Volymen skall omfatta minst den största behållarens volym samt 10 % av summan av övriga behållare. Att inga golvbrunnar får finnas i invallningen är ganska uppenbart. Om invallningen är placerad utomhus skall det finnas tak och obehöriga skall hindras tillträde. De enda villkor Norrbotten ställer upp är att förvaring skall bakom lås på invallad yta av samma volym som hos Kronoberg. Minst preciserade villkor har Västra Götaland. I beslutet anges enbart att förvaring skall ske under tak och att eventuellt spill eller läckage skall kunna samlas upp. De övriga länsstyrelserna anger allmänna villkor med innebörd att spill och läckage inte får nå omgivningen. Västerbotten konstaterar dessutom att kärl och förpackningar innehållande kemikalier måste ha rätt märkning.

4.5.3.1.5 Villkor om återanvändning och återvinning

Tre av besluten (Halland, Norrbotten och Västra Götaland) innehåller villkor som anknyter till bestämmelsen om resurshushållning i MB 2 kap 5. I beslutet från Västra Götaland sägs att verksamhetsutövaren fortlöpande skall arbeta med att minska avfallsmängderna samt även i övrigt förbättra möjligheterna till återanvändning och återvinning. Vidare anger Norrbotten att verksamhetsutövaren under en utredningstid skall se över möjligheterna till ökad återanvändning och återvinning och Halland anger att de olika avfallslag som uppkommer i verksamheten skall hållas isär för att underlätta återanvändning och återvinning.

4.5.3.2 Motiveringen av tillståndsbesluten

Alla länsstyrelser godkänner MKB. Den enda länsstyrelse som inte beskriver någon tillåtlighetsregel alls är Västerbotten. I övrigt beskriver Uppsala, Norrbotten och Kronoberg innehållet i lokaliseringsregeln i MB 2 kap 4 §. Vidare redogör de flesta för MB 16 kap 4 och 5 §§. Dessa bestämmelser anger som nämnts tidigare att tillstånd ej får meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser samt att ett meddelat tillstånd inte får medföra att en miljö kvalitetsnorm överträds. Att ingen miljö kvalitetsnorm överskrids konstaterar de flesta. De länsstyrelser som tar upp planförhållandena (Norrbotten, Västra Götaland, Uppsala, Örebro och Halland) anser också att verksamheten inte strider mot aktuell plan för området.

Vid lokaliseringsbedömningen har främst avståndet till t.ex. närboende och skolor beaktats. Därvid har Boverkets allmänna råd tillämpats. I beslutet från Västerbotten anges faktiskt att produktionsökningen egentligen inte är bra ur lokaliseringspunkt eftersom det finns skolor och bostäder inom rekommenderat skyddsavstånd. Då utsläppen inte blir mycket större än tidigare tillåts verksamheten ändå under förutsättning att skyddsåtgärder vidtas. I beslutet från Norrbotten ligger den närmaste bostaden 160 meter från verksamheten, vilket klart underskrider rekommendationen på 500 meter. Tillstånd meddelas ändå eftersom "...gränsvärdet för långtidsexponering för de närmast boende kommer att underskrida IMM:s rekommenderade värden *i stort sett hela tiden* (författarens kursivering)."¹⁶⁷ Det gränsvärde som avses gäller det för styren.

Hur bedömningen av hushållningsbestämmelserna i MB 3 och 4 kap sker varierar. Vissa beslut (t.ex. Västerbotten och Västra Götaland) säger endast att verksamheten inte strider mot 3 eller 4 kap, medan exempelvis Örebro slår fast att det inte finns några konkurrerande intressen för området och Norrbotten, Uppsala samt Kronoberg anger att inga riksintressen enligt 3 eller 4 kap finns i området. I beslutet från Västra Götaland anges att riksintressen finns i området enligt MB 3 kap 6 § och 4 kap 2 §. Eftersom det redan finns industriverksamhet i området anses etableringen dock inte påtagligt påverka området av riksintresse. Denna motivering kan jämföras

¹⁶⁷ LSt Norrbottens län beslut 2000-09-14 s. 9; diariennr. 241-5876-00

med den som Gotland gjorde ovan om prövningen av vindkraft enligt miljöskyddslagen (avsnitt 4.3.2.2). Diskussionen i samma avsnitt om de problem en sådan motivering kan medföra är aktuell även i detta fall.

Två länsstyrelser (Örebro och Halland) säger uttryckligen att verksamhetsutövaren har visat att och hur en hållbar utveckling främjas genom verksamheten. Länsstyrelsen i Kronoberg säger i princip samma sak då det uttalas att ansökan visar hur miljöbalkens mål uppfylls. Örebro och Kronoberg uttalar dessutom att verksamhetsutövaren har visat hur de allmänna hänsynsreglerna i MB 2 kap är uppfyllda.

Samtliga beslut förutom Västerbottens innehåller ganska omfattande motiveringar av villkoren. Eftersom just utsläpp till luft av flyktiga organiska ämnen är ett av de största miljöproblemen vid plastindustrier avser huvuddelen av motiveringarna detta.

4.5.4 Slutsatser miljöskyddslagen kontra miljöbalken

Vad gäller länsstyrelsernas villkor om buller märks en klar tendens att villkoren enligt miljöbalken anger lägre bullernivåer än enligt miljöskyddslagen. Av sju beslut enligt miljöbalken innehåller samtliga villkor i enlighet med riktlinjerna för nyetablerad verksamhet, fastän inte alla beslut avser nyetableringar. Motsvarande siffra enligt miljöskyddslagen är fem av nio. Bland dessa fem är Skåne, som först år 2003 kräver bullernivåer i linje med riktlinjerna för nyetablerad verksamhet, inräknat. Ett annat villkor där en klar förändring efter miljöbalken märks är villkoret om återanvändning och återvinning. Endast ett av nio beslut enligt miljöskyddslagen innehåller ett villkor om att avfall i största möjliga utsträckning skall återanvändas. Enligt miljöbalken föreskriver tre av sju länsstyrelser ett sådant villkor. Villkoret är också mer noggrant utformat. Exempelvis sägs att både återanvändning och återvinning skall ske. Dessutom anges i ett av besluten att verksamhetsutövaren hela tiden skall försöka minska avfallsmängderna. Att en förändring skett i denna del är inte särskilt konstigt eftersom bestämmelsen i MB 2 kap 5 § är ny, men att det föreskrivs villkor i enlighet med den visar ju att den tillämpas.

Efter miljöbalken anger alla länsstyrelser villkor om utsläpp av organiska ämnen till luft, främst styren och aceton, vilket inte alltid gjordes enligt miljöskyddslagen eftersom utsläppen ibland ansågs vara väldigt små. Villkoren enligt miljöskyddslagen anger ibland ett gränsvärde för hur mycket som får släppas ut från verksamheten, medan det i andra fall anges ett gränsvärde för vilken halt styren som får finnas per kubikmeter vid närmaste bostäder. I villkoren enligt miljöbalken anges alltid ett gränsvärde för hur mycket som får släppas ut från fabriken. Gränsvärdet avser antingen enbart styren och/eller aceton eller organiska ämnen i stort. Dessutom anges ibland ett gränsvärde för styrenhalten per kubikmeter vid närliggande bostäder. Eftersom gränsvärdet för styrenhalten baseras på en lågrisknivå för

allmänheten framräknad av IMM är gränsvärdet naturligtvis samma såväl för miljöskyddslagen som miljöbalken. Således går det inte att finna några skillnader där. Det går inte heller att avgöra om några förändringar har skett i hur stor mängd styren och aceton som får släppas ut eftersom det beror helt på verksamhetens omfattning. Eventuellt går det dock att skönja en viss skärpning i det att samtliga beslut enligt miljöbalken ger villkor om en viss maximalt tillåten utsläppsmängd. Detta skulle tala för att länsstyrelserna vill ha större kontroll över hur mycket styren och aceton som verkligen släpps ut. I de fall endast ett gränsvärde för styrenhalten i omgivningen sätts upp blir nämligen den uppmätta halten beroende av bl.a. vindförhållandena i området och inte så mycket av hur mycket som verkligen släpps ut.

Beträffande villkoret om efterbehandling av förorenade områden finns inga olikheter mellan miljöskyddslagen och miljöbalken. Lika många länsstyrelser meddelade ett sådant villkor enligt miljöskyddslagen som enligt miljöbalken. Att inga skillnader finns kan bero på att detta ansvar redan finns reglerat i lagtext. Inte heller vad avser villkor om förvaring av kemikalier går det att hitta ett mönster som talar för en strängare bedömning. Både för miljöskyddslagen och miljöbalken råder stora olikheter i hur preciserade villkoren är och dessutom är de åtgärder som krävs, med ett undantag i ett beslut enligt miljöbalken, samma både för miljöskyddslagen som miljöbalken. Undantaget avser att kärl och förpackningar som innehåller kemikalier måste ha rätt märkning. Denna enda skillnad innebär dock inte att det går att dra en slutsats innebärande att strängare krav på förvaring av kemikalier gäller enligt miljöbalken än enligt miljöskyddslagen.

I motiveringarna för lämnade tillstånd märks en klar skillnad efter miljöbalken i det att sex av sju länsstyrelser redogör för innehållet i åtminstone någon av miljöbalkens tillåtlighetsregler. I besluten enligt miljöskyddslagen är det endast ett av nio beslut som innehåller någon sådan redogörelse. Vidare anger i dessa motiveringar inte en enda länsstyrelse hur bestämmelserna i NRL 2 och 3 kap bedömts. Flera länsstyrelser visar dock hur motsvarande bedömning gjorts enligt miljöbalken. I de fall det har funnits något riksintresse har en motivering lämnats som förklarar varför verksamheten inte strider mot riksintresset. Generellt är således tillståndsmotiveringarna mer utförliga enligt miljöbalken. Dessutom ger länsstyrelserna överlag längre motiveringar av villkoren. Naturligtvis finns det undantag från detta, men den övergripande bilden är ändå att innehållet i motiveringarna är mer omfattande och innehållsrikt i besluten enligt miljöbalken än enligt miljöskyddslagen. Därigenom blir de också längre. Detta visar sig genom att den genomsnittliga motiveringen inklusive motiveringen av villkor är knappt en och en halv sida för miljöskyddslagen och knappt tre och en halv sida enligt miljöbalken.

4.6 Hantering av farligt avfall

4.6.1 Verksamhetsval samt särskilda bestämmelser att beakta

I samhället finns en stor mängd produkter som är skadliga både för människor och för naturen. Det är därför mycket viktigt att dessa inte kommer ut i naturen. En del produkter är dock farligare än andra samtidigt som behovet av dem är stort för exempelvis framställningsindustrin. Således måste hanteringen av dem vara mycket noggrann och behovet av att iakttas varsamhet kan inte nog betonas. Därför finns särskilda bestämmelser om just dessa mycket farliga produkter, s.k. farligt avfall.

Farligt avfall utgör en särskild avfallskategori. Hur det definieras anges i en särskild förordning (1996:971) om farligt avfall. Förordningen baseras på rådets direktiv 91/689/EEG om farlig avfall. I en särskild bilaga till förordningen räknas en stor mängd avfall upp som skall klassas som miljöfarligt. Bland dessa kan nämnas tjära, ammoniak, vissa former av lack- och färgavfall samt blybatterier och icke-ätliga oljor. I ytterligare en bilaga anges dessutom att avfall som har vissa i bilagan uppräknade egenskaper också skall kategoriseras som miljöfarligt. Det kan exempelvis vara ämnen som är frätande, giftiga, cancerframkallande eller explosiva. Förordningen tillämpas på all möjlig hantering, men i denna uppsats undersöks endast mottagning, mellanlagring och sortering av sådant avfall. Således undantas exempelvis transport av farligt avfall. Innan den nu gällande förordningen trädde i kraft fanns en förordning (1985:841) om miljöfarligt avfall med i stort samma innehåll. Definitionen av farligt avfall har dock gjorts mycket mer noggrann i den senare.

Den som yrkesmässigt mellanlagrar, återvinner eller bortskaffar farligt avfall måste ha tillstånd från länsstyrelsen (22, 23 §§). För att få tillstånd skall den sökande visa att han har de tekniska, ekonomiska samt personella förutsättningar som krävs för att kunna behandla avfallet på ett ur miljö- och hälsoskyddssynpunkt tillfredsställande sätt. Dessutom måste den sökande ställa säkerhet. Säkerheten skall kunna tas i anspråk för att föra bort det avfall som finns hos honom om han inte längre har de rätta förutsättningarna (25 §). När den sökande har fått tillstånd måste han föra anteckningar om bl.a. den mängd farligt avfall som lagras årligen, varifrån det kommer, vilka behandlingsmetoder som används samt vilket slag av farligt avfall det rör sig om (10 §).

För hantering av miljöfarligt avfall sker således på sätt och vis en dubbel tillståndsprövning. Dels sker en prövning av verksamhetsutövarens personliga förutsättningar, dels en prövning enligt miljöbalken ur mer miljömässiga synpunkter vad gäller själva verksamheten. Tillståndsprövningarna kan ske oberoende av varandra, men 29 § 2 st säger att om en tillståndsprövning har skett enligt miljöbalken skall de frågor som

reglerades i tillståndet inte prövas igen. Detta kan jämföras med den bundenhet ett regeringsbeslut om tillstånd medför för den underordnade tillståndsmyndigheten (avsnitt 3.2.3). I samband med detta kan dessutom lämpligen nämnas att det faktiskt är regeringen som skall pröva tillstånd för särskilt stora anläggningar för behandling av farligt avfall (MB 17 kap 1 § 10 p).

En lag som den som bedriver en verksamhet av här aktuellt slag också måste ha i åtanke är lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

4.6.2 Miljöskyddslagen

Branschkode enligt miljöskyddsförordningen är lite olika beroende på vilket farligt avfall som skall hanteras. Samtliga undersökta verksamheter kan dock sorteras in någonstans mellan kategorierna 92.05 och 92.07. Sju beslut har undersökts. Av dessa har sex stycken (två från Kalmar¹⁶⁸ och ett från Gotland¹⁶⁹, Gävleborg¹⁷⁰, Södermanland¹⁷¹ samt Uppsala¹⁷²) varit nya prövningar medan en (Uppsala¹⁷³) varit en liten ändring i verksamhetsinriktning. I beslutet från Södermanland prövades tillåtligheten enligt förordningen om farligt avfall samtidigt med tillståndsbedömningen enligt miljöbalken. Det längsta beslutet omfattar 11 sidor och det kortaste 7 sidor. Den genomsnittliga längden på besluten är 8,3 sidor.

4.6.2.1 Villkoren

4.6.2.1.1 Buller

Av sju beslut meddelas villkor om buller vid närliggande bostäder i fem stycken (Gävleborg, Södermanland, Uppsala från december 1999 och båda besluten från Kalmar). Av dessa följer Uppsala och Södermanland riktlinjerna för nyetablerad industri eftersom båda fallen är nyetableringar. De andra besluten följer riktlinjerna för befintlig verksamhet. Visserligen är det nya prövningar av verksamheterna, men det sker på grund av att de inte prövats enligt miljöskyddslagen tidigare. Det kan bero på att verksamheten inte varit tillståndspliktig tidigare, t.ex. på grund av den inte varit tillräckligt omfattande. Således pågår redan verksamheten på de aktuella platserna.

¹⁶⁸ LSt Kalmar län beslut 1999-11-23; diariennr. 242-9638-99 och beslut 2000-01-18; diariennr. 242-12354-99

¹⁶⁹ LSt Gotlands län beslut 2000-03-09; diariennr. 242-4208-98

¹⁷⁰ LSt Gävleborg beslut 1999-09-27; diariennr. 242-10343-98

¹⁷¹ LSt Södermanlands län beslut 1999-03-22; diariennr. 242-4644-98

¹⁷² LSt Uppsala län beslut 1999-12-01; diariennr. 242-9056-98

¹⁷³ LSt Uppsala län beslut 1999-06-17; diariennr. 2410-7571-98

4.6.2.1.2 Kunskapskrav

Endast Gotland och Gävleborg ställer uttryckliga krav på att de anställda skall ha vissa kunskaper om farligt avfall. Gävleborg säger att den personal som hanterar farligt avfall skall ha de kunskaper som krävs och även veta vad som skall göras vid spill, olyckor och liknande. Gotland å andra sidan begränsar sig inte till hanterande personal, utan anger att personalen skall ha grundläggande kunskaper om riskerna vid hantering och vilka åtgärder som krävs vid olyckor.

4.6.2.1.3 Förvaring och hantering av farligt avfall

Med hantering avser jag här lastning och lossning av farligt avfall. Samtliga länsstyrelser förutom Uppsala i sitt beslut från december 1999 meddelar detaljerade villkor för hur förvaringen och hanteringen av det farliga avfallet skall ske. Anledningen till att Uppsala inte meddelar ett sådant villkor är att den närmare utformningen av den anläggningen istället skall ske i samråd med tillsynsmyndigheten. De övriga besluten kräver förvaring och hantering på en tät yta. Vidare kräver de att förvaringen sker på en invallad yta, vanligtvis utan avlopp, som rymmer en viss minsta volym. De flesta länsstyrelser kräver dessutom att hanteringen sker inom en invallad yta. Flera länsstyrelser ställer krav på förvaring och/eller hantering antingen inomhus (Gotland och Kalmar i beslutet från 1999) eller under nederbördsskydd (Gävleborg och Kalmar i beslutet från 2000). Att förvaringen/hanteringen sker nederbördsskyddat kan naturligtvis innebära att den sker inomhus, men det är inte det villkoret som ställs. Vidare anger Kalmar att farligt avfall inte får förvaras tillsammans med kemikalier och Gotland, Gävleborg och Uppsala (beslutet från juni 1999) kräver att farligt avfall som kan reagera med varandra skall förvaras separat.

4.6.2.1.4 Efterbehandling samt anmälan av driftsstörningar

Gävleborg, Södermanland och Uppsala (beslutet från juni 1999) meddelar villkor med innebörd att verksamhetsutövaren vid verksamhetens upphörande måste meddela detta till tillsynsmyndigheten och att i samråd med den undersöka eventuella föroreningar i verksamhetsområdet. Om föroreningar upptäcks skall verksamhetsutövaren också svara för saneringen.

Eftersom denna slags verksamhet hanterar mycket farliga ämnen meddelar samtliga beslut förutom Södermanland och Uppsala (beslutet från december 1999) villkor om att i de fall läckage eller andra driftsstörningar som har betydelse ur miljösynpunkt uppstår, skall tillsynsmyndigheten omedelbart underrättas.

4.6.2.2 Motiveringen av tillståndsbesluten

Först och främst kan konstateras att de två besluten från Kalmar är mycket lika varandra i sin disposition. Till vissa delar är även innehållet likartat och ibland likalydande. Att så är fallet är emellertid inte konstigt. Besluten rör

samma slags verksamhet och de har fattats av i princip samma personer med knappt två månaders mellanrum.

Ingen länsstyrelse redogör för innehållet i någon av miljöskyddslagens tillåtlighetsregler. Hänvisningar till annat än miljöskyddslagens tillåtlighetsregler i allmänna ordalag förekommer endast hos Kalmar och Gotland. Hänvisningen i besluten från Kalmar anger dock bara att förenlighet råder med naturresurslagens hushållningsbestämmelser och att en samlad avvägning gjorts enligt MskL 4 och 5 §§. Gotland gör i alla fall en bedömning av MskL 4 och 4 a §§ och tar i sin motivering hänsyn till avståndet till bostäder och en kommunal vattentäkt.

Vid lokaliseringsbedömningen konstaterar samtliga länsstyrelser förutom Uppsala huruvida det finns någon plan för området och, i så fall, om verksamheten är förenlig med den. Vidare använder Kalmar och Gävleborg vid lokaliseringsbedömningen Boverkets allmänna Råd 1995:5 ”Bättre plats för arbete”. För nyetablerade omlastningsstationer rekommenderas 500 meter och för mellanlagring av farligt avfall 200 meter. Några riktvärden för befintliga verksamheter finns inte. Inga bostäder finns inom skyddsavståndet i besluten från Gävleborg och Kalmar 2000. Däremot är i beslutet från Kalmar 1999 avståndet till närmaste bostad 100 meter. Eftersom inga klagomål framförts tidigare av de boende och driften inte avses öka i omfattning anser länsstyrelsen att verksamheten kan tillåtas ändå. Samtidigt betonas dock att en framtida utvidgning inte är lämplig på grund av närheten till bostäderna. Vidare går Kalmar i lokaliseringsprövningen in på en bedömning av verksamheten ur hushållningsaspekter och säger att så länge insamlingen av det farliga avfallet fungerar, minskar flödet av farligt avfall i samhället och därigenom minskar också risken för att farliga ämnen når ekosystemen. Således gynnas återanvändning och återvinning och det utgör därmed en lämplig användning av mark- och vattenresurserna enligt NRL 2 och 3 kap. I övriga motiveringar ges inga beskrivningar av hur bestämmelserna i NRL 2 och 3 kap uppfyllts, utan antingen anges kort att förenlighet med dem föreligger (ibland med laghänvisning) eller så nämns de inte alls.

Beslutet från Uppsala i juni 1999 innehåller överhuvudtaget inte någon motivering av hur tillåtlighetsreglerna i miljöskyddslagen är uppfyllda. I stället konstateras i beslutet att normalt sett sker inga utsläpp till vatten eller mark och att det inte heller uppstår några bullerstörningar från verksamheten. Av detta dras slutsatsen att omgivningen inte utsätts för störningar. Därefter går länsstyrelsen in på att motivera villkoren. En annan ganska intetsägande bedömning görs av Södermanland. Det enda länsstyrelsen beskriver om sin bedömning är att den ”...finner att verksamheten är förenlig med naturresurslagens och den kommunala detaljplanens bestämmelser samt i enlighet med miljöskyddslagens

tillåtlighetsbestämmelser under förutsättning att ovan angivna villkor uppfylls.”¹⁷⁴ Hur den är förenlig med bestämmelserna anges dock inte.

Majoriteten av innehållet i tillståndsmotiveringarna går åt till att motivera villkoren. Det händer dock att villkoren inte motiveras alls (Södermanland) eller att det som avses vara en motivering av villkoren i själva verket nästan enbart är en upprepning av dem i andra ordalag (beslutet från Uppsala i juni 1999).

4.6.3 Miljöbalken

Den branschkod som gäller för de undersökta verksamheterna är huvudsakligen 90.005-1. I undersökningen ingår sju beslut, fyra nya prövningar (Gotland¹⁷⁵, Uppsala¹⁷⁶, Gävleborg¹⁷⁷ samt Dalarna¹⁷⁸) och tre utvidgningar eller ändringar av verksamhetsinriktningen (Gotland¹⁷⁹, Jönköping¹⁸⁰ samt Kalmar¹⁸¹). Det längsta beslutet omfattar 16 sidor och det kortaste 5 sidor. Beslutens genomsnittliga längd är 10 sidor.

4.6.3.1 Villkoren

4.6.3.1.1 Buller

Fyra beslut innehåller villkor om bullernivå. Gävleborg, Uppsala, Jönköping och Kalmar meddelar samtliga bullervillkor vid närmaste bostad som följer riktlinjerna för nyetablerad verksamhet. Detta villkor meddelas således fastän endast Gävleborg och Uppsala avser nyetablering. I övrigt meddelar Uppsala inga villkor eftersom den närmare utformningen skall bestämmas i samråd med tillsynsmyndigheten.

4.6.3.1.2 Kunskapskrav

Gotland ställer i båda sina beslut som villkor att samtliga sysselsatta vid anläggningen skall ha kunskaper om vilka risker som finns med hantering av farligt avfall och vilka åtgärder som behövs vid eventuella olyckshändelser. Gävleborg har ett villkor om att den personal som hanterar det farliga avfallet skall ha nödvändiga kunskaper om risker, skyddsåtgärder och regler som är förknippade med verksamheten. I övrigt meddelar de andra länsstyrelserna inget villkor om särskilda kunskaper.

¹⁷⁴ LSt Södermanlands län beslut 1999-03-22 s. 7; diariennr. 242-4644-98

¹⁷⁵ LSt Gotlands län beslut 2000-04-19; diariennr. 242-2514-99

¹⁷⁶ LSt Uppsala län beslut 2000-06-20; diariennr. 2420-9706-99

¹⁷⁷ LSt Gävleborg beslut 2000-02-28; diariennr. 241-857-00

¹⁷⁸ LSt Dalarnas län beslut 2001-01-17; diariennr. 26-100037-99

¹⁷⁹ LSt Gotlands län beslut 2000-12-20; diariennr. 242-3829-99

¹⁸⁰ LSt Jönköpings län beslut 2000-04-20; diariennr. 241-2210-00

¹⁸¹ LSt Kalmar län beslut 2000-01-10; diariennr. 241-10365-99

4.6.3.1.3 Förvaring och hantering av farligt avfall

Samtliga länsstyrelser meddelar villkor om hur förvaringen och hanteringen av farligt avfall skall ske. Omfattningen och preciseringen varierar dock. Gotland anger att all hantering och förvaring skall ske på asfalterad yta. Vidare skall förvaringen ske i en invallning av viss volym och skyddat mot nederbörd. Kalmar lämnar samma villkor, men tillägger att inget avlopp får finnas där hanteringen eller lagringen sker. Jönköping, som under en provotid skall utreda hur behandlingen av det farliga avfallet skall ske villkoras enbart att åstadkomma anordningar under tak som skall skydda mot ofrivilliga utsläpp vid hantering och förvaring. Inte heller Dalarna anger ett mer preciserat villkor än att hanteringen inte får medföra förorening av mark, yt- eller grundvatten. I princip samma villkor om hanteringen ställer Gävleborg. Vidare kräver Gävleborg att de behållare som innehåller farligt avfall skall vara påkörningssäkra och att förvaringsutrymmet skall ha någon form av sekundärt skydd så att eventuellt spill kan tas om hand. Ett sådant sekundärt skydd skulle, enligt min uppfattning, exempelvis kunna vara en tät yta utan avlopp. Slutligen skall bara konstateras att Gotland och Gävleborg förutom de övriga villkoren kräver att ämnen som kan reagera med varandra skall förvaras åtskilda.

4.6.3.1.4 Efterbehandling samt anmälan av driftsstörningar

Av samtliga beslut är det endast Jönköping som ställer villkor om att verksamhetsutövaren skall meddela när delar av eller hela verksamheten upphör. I samråd med tillsynsmyndigheten skall verksamhetsutövaren därefter undersöka om området har blivit förorenat av verksamheten och i så fall även ansvara för efterbehandling av området.

Det är inte heller många länsstyrelser som kräver att verksamhetsutövaren omgående skall meddela tillsynsmyndigheten om olyckor och andra incidenter som har betydelse ur miljöskyddssynpunkt. Faktum är att det endast är Gotland som kräver detta.

4.6.3.2 Motiveringen av tillståndsbesluten

Två av besluten kommer från Gotland. De likheter i disposition och innehåll som de innehåller kan förklaras på samma sätt som gjordes ovan (avsnitt 4.6.2.2) avseende två beslut fattade av samma länsstyrelse enligt miljöskyddslagen.

Alla länsstyrelser förutom Jönköping beskriver innehållet i åtminstone någon tillåtlighetsregel. Innehållet i MB 2 kap 4 § beskrivs av de flesta (Kalmar, Gotland, Gävleborg och Dalarna). Alla konstaterar, med eller utan beskrivning av bestämmelsen, att verksamheten inte strider mot någon plan för området. Samma sak gäller, med undantag för Jönköping, vad avser miljö kvalitetsnormer. Samtliga godkänner också MKB. De nationella miljömålen berörs i besluten från Kalmar och Gävleborg. I inget av dem anses att verksamheten motverkar miljömålen.

Gotland gör en noggrann beskrivning av miljöbalkens mål. Även Kalmar, Dalarna och Jönköping berör målet, dock inte alla lika ingående och Uppsala anser att verksamhetsutövaren i sin ansökan har visat hur en hållbar utveckling främjas genom verksamheten. Vidare går Gotland in mycket noggrant på hänsynsreglerna i MB 2 kap. I samband med att reglerna beskrivs görs också en bedömning huruvida de är uppfyllda. Även Kalmar anger lite om innehållet i MB 2 kap, dock i mer allmänna ordalag. Att de allmänna hänsynsreglerna är uppfyllda uppges i alla fall både hos Kalmar och Uppsala. Till de allmänna hänsynsreglerna hör resurshushållning. Gotland anser att verksamheten ligger helt i linje med detta och Gävleborg betonar att verksamhetsutövaren har visat hur han tänker hushålla med resurser.

Boverkets riktlinjer om skyddsavstånd beaktas av Jönköping, Gotland och Gävleborg i lokaliseringsbedömningen. Endast i ett av dessa beslut (Gotland från december 2000) låg en bostad innanför skyddsavståndet. Länsstyrelsen ansåg ändå att avståndet var tillräckligt (400 meter). Vidare slås i en del beslut fast (Gotland, Gävleborg och Dalarna) att inga riksintressen eller andra särskilda intressen enligt MB 3 eller 4 kap finns i området. Även Jönköping och Uppsala tar upp MB 3 och 4 kap, men konstaterar enbart att de bestämmelserna inte utgör något hinder för verksamheten.

Villkoren för verksamheten motiveras mer eller mindre utförligt. Gotland har en något annorlunda metod än de övriga länsstyrelserna om hur villkoren motiveras. I stället för att ha motiveringen längst bak i sin bedömning sker motiveringen av villkoren i samband med redogörelsen för var och en av de allmänna hänsynsreglerna. Minst utförligt är det hos Uppsala. Där motiveras inga villkor alls, utan dessa har föreslagits av verksamhetsutövaren och accepteras av länsstyrelsen rakt av. Mer utförliga motiveringar lämnas exempelvis av Kalmar och Gävleborg.

En intressant sak i beslutet från Kalmar är att stoppregeln i MB 2 kap 9 § berörs. Efter en beskrivning av dess innehåll kommer länsstyrelsen till slutsatsen att verksamheten inte kan antas medföra skada eller olägenhet av väsentlig betydelse.

4.6.4 Slutsatser miljöskyddslagen kontra miljöbalken

Bullervillkor meddelas i fem av sju beslut enligt miljöskyddslagen och i fyra av sju beslut enligt miljöbalken. Besluten enligt miljöskyddslagen följer riktlinjerna exakt, medan två av besluten enligt miljöbalken ger strängare villkor än de rekommenderade. Av detta kan emellertid inte den slutsatsen dras att bullervillkoren för hantering av farligt avfall har blivit strängare, skillnaderna är för små. Inte heller går det att se någon förändring beträffande villkor om kunskapskrav. Det beror på att det enbart är Gävleborg och Gotland som har meddelat sådana villkor. Det har dock

gjorts såväl enligt miljöskyddslagen som enligt miljöbalken. Det enda som kan sägas om dessa villkor är att Gotland ställer ett något strängare kunskapskrav eftersom samtliga sysselsatta skall ha nödvändiga kunskaper. Gävleborg kräver endast att den hanterande personalen skall ha det. Att ingen förändring i denna del kan synas efter miljöbalken kanske beror på att länsstyrelserna har ansett det vara onödigt att lämna villkor om detta då en av de allmänna hänsynsreglerna ju innebär just krav på kunskap.

Villkoren för hur det farliga avfallet skall hanteras och förvaras är på det hela taget förhållandevis noggrant utformade både enligt miljöskyddslagen och miljöbalken. Naturligtvis finns det också några villkor som är något allmänt hållna, men detta gäller både för miljöskyddslagen och miljöbalken. Således går det inte heller i denna fråga att se något mönster som talar för en hårdare bedömning enligt miljöbalken.

En viss förändring går åtminstone att ana vad avser villkoret om skyldighet att rapportera driftsstörningar till tillsynsmyndigheten. Enligt miljöskyddslagen ges ett sådant villkor i fem av sju beslut. Motsvarande siffra för miljöbalken är två av sju. Det är således en förändring i lindrigare riktning. Vad detta kan bero på går endast att spekulera i, men en fråga som omedelbart uppkommer är hur detta överensstämmer med miljöbalkens resultatnriktade syfte, att skapa en bättre miljö. Ett sätt att skapa en bättre miljö är genom att iaktta försiktighet, något som också försiktighetsprincipen i MB 2 kap 3 § innebär. Ett sådant försiktighetsmått är ett villkor om informationsskyldighet till tillsynsmyndigheten. Genom upplysningen ges den ju, vid en eventuell olycka, möjlighet att omedelbart ingripa för att begränsa skadorna.

En minskning märks också i antalet beslut som innehåller villkor med krav på efterbehandling av förorenade områden. Tre av sju beslut enligt miljöskyddslagen och ett av sju beslut enligt miljöbalken innehåller ett sådant villkor. Förklaringen till denna nedgång är svår att hitta. Bestämmelser om efterbehandlingsskyldighet finns ju både i miljöskyddslagen och i miljöbalken, så minskningen kan inte förklaras med att det i miljöbalken nu finns en bestämmelse som inte fanns i miljöskyddslagen och som därför gör ett villkor om efterbehandling onödigt.

Beträffande innehållet i motiveringarna kan konstateras att det har skett en avsevärd ökning i länsstyrelsernas vilja att beskriva innehållet i tillåtlighetsbestämmelserna. Ingen motivering enligt miljöskyddslagen beskriver innehållet i någon bestämmelse, medan däremot samtliga beslut enligt miljöbalken beskriver åtminstone någon. Många av besluten enligt miljöbalken tar upp bestämmelserna i 3 och 4 kap om särskilda intresseområden och anger huruvida det finns några sådana aktuella intressen i verksamhetsområdet. Bland besluten enligt miljöskyddslagen är det i princip endast en länsstyrelse som går in mer noggrant på hushållningsbestämmelserna i NRL 2 och 3 kap. Ett fåtal andra anger kort att förenlighet med bestämmelserna föreligger. Det fåtal intetsägande

tillståndsmotiveringar som förekom i besluten enligt miljöskyddslagen återkommer inte i besluten enligt miljöbalken.

Riktlinjerna i Boverkets allmänna råd används vid lokaliseringsbedömningen både i besluten enligt miljöskyddslagen och enligt miljöbalken. Det är fullt naturligt eftersom riktlinjerna är tillämpliga oavsett med stöd av vilken lag tillståndet har meddelats och de har inte heller ändrats i samband med att miljöbalken infördes. Inte heller har det blivit någon egentlig skillnad avseende hur villkoren för verksamheten motiveras. Omfattningen av dem varierar både enligt miljöskyddslagen och miljöbalken. Dock märks en viss tendens till att motiveringen till själva tillståndet får mer utrymme, på bekostnad av motiveringen till villkoren, än enligt miljöskyddslagen.

Motiveringarna enligt miljöbalken redovisar således noggrannare bedömningar än enligt miljöskyddslagen. Därigenom får de en större tyngd. Detta märks också om man tittar på hur långa motiveringarna är enligt respektive lag. Den genomsnittliga motiveringen enligt miljöskyddslagen inklusive motivering av villkoren är lite mindre än 2,1 sidor. Samma siffra för besluten enligt miljöskyddslagen är lite mer än 2,5 sidor. Denna skillnad kan tyckas liten, men samtidigt måste man ha i åtanke att motiveringarna enligt miljöbalken generellt sett ger större utrymme för motiveringen av själva tillståndet än för motiveringen av villkoren. För besluten enligt miljöskyddslagen gäller, också det generellt sett, snarare det omvända.

4.7 Undersökningens resultat

Vad gäller de villkor som har meddelats för de fyra undersökta verksamheterna går det inte att generellt säga att de har blivit strängare efter miljöbalkens ikraftträdande. Vissa villkor kvarstår oförändrade medan andra har skärpts. Det finns även villkor som har meddelats enligt miljöskyddslagen men som har utelämnats i besluten enligt miljöbalken.

Ett villkor som har skärpts rör förvaring av kemikalier. Många fler beslut enligt miljöbalken än enligt miljöskyddslagen innehåller ett sådant villkor. Dessutom är det oftast mer noggrant utformat. Ingen förändring i denna fråga har dock kunnat ses beträffande plastindustri. Detta kan bero på att kemikalier ofta förekommer inom plastindustrin och att det därför redan tidigt borde ha utformats bestämmelser om förvaringen. De kraven kan således sägas ha utvidgats till att också gälla för andra verksamheter.

En svag tendens till något skärpta villkor rör normer för buller. Vad gäller plastindustri är denna tendens entydig, men eftersom de andra verksamheterna inte alls meddelar lika entydigt utformade villkor kan man bara konstatera att tendensen finns där, inte tydligt men ändå.

Ibland är det tyvärr bara ekonomiska påtryckningsmedel som fungerar för att motverka miljöskador. Därför är efterbehandlingsansvaret ett villkor som åtminstone jag anser vara värt att betona särskilt av tillståndsmyndigheten. Enbart existensen av bestämmelsen manar nämligen till försiktighet. Bland de fyra verksamheterna går det dock inte att upptäcka något mönster som talar för att ett sådant villkor har meddelats oftare i besluten enligt miljöbalken. För hanteringen av farligt avfall har t.o.m. ett sådant villkor meddelats i mindre utsträckning enligt miljöbalken än enligt miljöskyddslagen. Bestämmelsen finns både i miljöskyddslagen och miljöbalken och därför kan minskningen inte förklaras enbart med att villkoret inte behövs efter miljöbalkens ikraftträdande.

Beträffande villkor för enskilda verksamheter märks inom plastindustrin en klar ökning av villkor om återvinning och återanvändning. En förklaring till detta är den nya hänsynsregeln i MB 2 kap 5 §. Även ett annat villkor inom plastindustrin talar för att en skärpning har skett. Samtliga beslut enligt miljöbalken meddelar gränsvärden för hur mycket organiska lösningsmedel, främst styren och aceton, som får släppas ut. På detta sätt regleras utsläppen bättre än när enbart ett gränsvärde anges för hur mycket styren eller aceton som får finnas i luften, något som ofta gjordes enligt miljöskyddslagen.

Det finns också villkor för enskilda verksamheter som det inte kan märkas några generella skillnader på efter miljöbalken. Villkoren om hur hantering av farligt avfall skall ske är ett sådant villkor. Förklaringen till detta kan dock vara samma som ovan angående varför det inte skett några förändringar i kemikalieförvaringen inom plastindustrin. Någon skillnad märks inte heller av villkor om skydds-zoner till vattenområden inom jordbruket. Oliktigheterna i villkoren är för stora för att det skall gå att urskilja ett mönster. Inga slutsatser har heller kunnat dras beträffande villkor om krav på kunskap hos personal. Antalet beslut med detta villkor har varit för få.

Vad gäller själva tillståndsmotiveringarna märks i alla fall en klar och generell förändring för samtliga verksamheter, nämligen att såväl motiveringen till tillståndet och villkoren för det har blivit längre. Delvis beror detta på att tillståndsmyndigheten har fler bestämmelser att beakta vid prövningen enligt miljöbalken. Naturligtvis medför dock inte kvantitet automatiskt kvalitet. En mängd tomma ord tjänar ingenting till, utan orden måste säga något. Eftersom det rör sig om offentliga myndigheters beslut, som oftast på ett eller annat sätt riktas mot enskilda, blir rättssäkerhetsaspekterna särskilt tydliga. Därför är det mycket viktigt att tillståndsbesluten innehåller en noggrann motivering. Ett bra motiverat beslut ger upplysningar om hur tillståndsmyndigheten resonerat och ger även information om vad den skall göra som vill överklaga beslutet. Därför är det enligt min uppfattning positivt att länsstyrelserna också, i mer eller mindre omfattning, beskriver innehållet i de konkreta tillåtlighetsreglerna. Genom att innehållet presenteras får läsaren mycket lättare att bedöma och förstå hur beslutsfattaren har resonerat i sin bedömning.

Min uppfattning är att tillståndsmotiveringarna i besluten enligt miljöbalken har blivit längre inte enbart på grund av att de i betydligt större utsträckning än tidigare beskriver innehållet i tillåtighetsreglerna, utan även på grund av att motiveringarna i dem överlag har gjorts mer utförliga och innehållsrika. I tillståndsmotiveringarna tas därigenom större hänsyn tas till miljön. Att motiveringarna av villkoren ibland är längre än motiveringen av själva tillståndet är inte konstigt. Det är ju just genom noggrant utformade villkor som en miljöfarlig verksamhet kan tillåtas trots att den medför miljöeffekter.

5 Slutsats

Syftet med miljöbalken, förutom det organisatoriska syftet, är att på sikt förbättra miljön och skapa en hållbar utveckling. Ett sätt att nå detta syfte är att i tillståndsprövningen av miljöfarliga verksamheter ta mer hänsyn till miljön än vad som har gjorts tidigare. Min undersökning har visat att så verkligen också har skett avseende motiveringarna av tillstånden. Det beror till viss del på ny lagstiftning i vissa delar. Motiveringarna är överlag mer utförliga i de beslut som har fattats enligt miljöbalken än enligt miljöskyddslagen. Miljöbalken tar i detta avseende större hänsyn till miljön.

Ett annat sätt att ta hänsyn till miljön är att meddela strängare villkor för verksamheterna. Även om jag således har funnit att större hänsyn tagits till miljön i tillståndsmotiveringarna har detta inte alltid visat sig i villkoren för verksamheterna. En klar skärpning avseende samtliga verksamheter har märkts vad gäller villkor angående förvaring av kemikalier. För enskilda verksamheter har också en del skärpningar avseende vissa villkor konstaterats. Samtidigt har jag upptäckt att en del villkor som ställts enligt miljöskyddslagen inte förekommer lika ofta enligt miljöbalken. Detta kan tolkas som en lindring i villkoren. Övriga villkor anser jag kvarstå oförändrade.

Det går således inte att säga att villkoren för verksamheterna generellt sett har blivit strängare till förmån för miljön. Att en del villkor har skärpts talar visserligen för en sådan slutsats, men så länge merparten av villkoren förblivit oförändrade och i enstaka fall t.o.m. försämrats vill jag inte påstå att det skett någon generell förbättring. Vad som däremot kan sägas är att enbart det faktum att vissa villkor har skärpts är positivt. Det visar att arbetet mot en hållbar utveckling har påbörjats.

Miljöbalkens syfte är som sagts ovan att bidra till att skapa en hållbar utveckling. Lagen har varit i kraft i två år, men som har framkommit i min undersökning ligger arbetet med att förverkliga syftet fortfarande bara i startgroparna. Med denna takt tar det lång tid att nå syftet. Frågan är vad som krävs för att arbetet skall gå fortare. Måste lagen skärpas, eller är det tjänstemännen på länsstyrelserna som behöver mer kunskap om hur miljöbalken skall tillämpas? Denna fråga låter jag stå obesvarad eftersom detta inte är ämnet för denna uppsats, men frågan är av stor betydelse. Jag tror nämligen inte att lagstiftarens avsikter kommer att förverkligas inom en snar framtid om arbetet fortgår som det gör nu. Detta problem måste lösas inom det snaraste så att det viktiga arbetet mot en hållbar utveckling kan komma igång på allvar.

Litteraturförteckning

Offentligt tryck

- Regeringens proposition 1997/98:45: *Miljöbalk*
Regeringens proposition 1997/98:145: *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*
Boverket: Allmänna råd 1995:1 *Etablering av vindkraft på land*
Boverket: Allmänna Råd 1995:5 *Bättre plats för arbete*
Naturvårdsverket: Råd och riktlinjer 1978:5 *Riktlinjer för externt industribuller*
Riksrevisionsverket: *Miljökonsekvensbeskrivningar MKB i praktiken* (RRV 1996:29)

Litteratur

- Bengtsson, Bertil: *Speciell fastighetsrätt – Miljöbalken*, 7:e uppl., Iustus förlag AB, Göteborg 1999
Bjällås, Ulf/Rahmn, Thomas: *Miljöskyddslagen – Handbok i miljö rätt*, 2:a uppl., Fritzes Förlag AB, Stockholm 1996
Darpö, Jan: *Ansvar för efterbehandling av förorenade områden*, ur *Miljörättslig tidskrift* 1996:2 s. 150ff
Karlmark, Stefan: *Miljörätt ur straffrättsligt perspektiv*, 2:a uppl., Norstedts Juridik AB, Stockholm 1999
Rubenson, Stefan: *Miljöbalken – Den nya miljö rätten*, 2:a uppl., Norstedts Juridik AB, Stockholm 1999
Setterlid, Rikard: *Offentlig tillsyn enligt miljöbalken*, Norstedts Juridik AB, Stockholm 2000
Westerlund, Staffan: *Miljöskyddslagen – En analytisk lagkommentar*, Åmyra Förlag AB, Göteborg 1990
Westerlund, Staffan: *Att delta i tillståndsärenden enligt miljöskyddslagen och vattenlagen*, ur *Miljörättslig tidskrift* 1994:2 s.254ff

Internet

- ><http://www.miljobalksutbildningen.gov.se><
>http://www.d.lst.se/verksamhetsomraden/miljo/tillstand_miljoskydd.PDF<

Beslut från olika länsstyrelser

- Beslut enligt miljöskyddslagen om vindkraft
Länsstyrelsen Gotlands län beslut 1994-12-15; diari.nr. 245-740-94
Länsstyrelsen Gotlands län beslut 1999-10-21; diari.nr. 245-3734-98

Länsstyrelsen Hallands län beslut 1998-06-02; diariennr. 245-10942-97
Länsstyrelsen Hallands län beslut 1999-10-19; diariennr. 245-8952-98
Länsstyrelsen Kalmar län beslut 1999-03-04; diariennr. 245-540-99
Länsstyrelsen Norrbottens län beslut 1998-09-10; diariennr. 241-12531-97
Länsstyrelsen Norrbottens län beslut 1998-12-22; diariennr. 241-7898-97
Länsstyrelsen Västra Götaland beslut 1998-05-29; diariennr. 232-2509-98

Beslut enligt miljöbalken om vindkraft

Länsstyrelsen Gotlands län beslut 2000-10-16; diariennr. 245-1048-00
Länsstyrelsen Gävleborg beslut 2000-06-30; diariennr. 245-2365-00
Länsstyrelsen Västerbottens län beslut 1999-06-11; diariennr. 2410-1913/99
Länsstyrelsen Östergötland beslut 2000-10-12; diariennr. 245-1297-00

Beslut enligt miljöskyddslagen om djurhållning

Länsstyrelsen Dalarna beslut 1992-01-20; diariennr. 244-3652-91
Länsstyrelsen Gotlands län beslut 1994-12-06; diariennr. 244-2170-94
Länsstyrelsen Hallands län beslut 1993-04-28; diariennr. 244-483-93
Länsstyrelsen Jönköpings län beslut 1994-03-04; diariennr. 244-7966-93
Länsstyrelsen Jönköpings län beslut 1994-09-21; diariennr. 244-5908
Länsstyrelsen Västerbottens län beslut 1997-08-25; diariennr. 244-5482/97
Länsstyrelsen Västra Götaland beslut 1999-06-08; diariennr. 244-42648-98

Beslut enligt miljöbalken om djurhållning

Länsstyrelsen Dalarnas län beslut 2000-05-02; diariennr. 244-4576-99
Länsstyrelsen Gotlands län beslut 2000-09-14; diariennr. 241-832-00
Länsstyrelsen Halland beslut 2000-06-19; diariennr. 244-1008-00
Länsstyrelsen Jönköpings län beslut 2000-04-14; diariennr. 244-13964-99
Länsstyrelsen Jönköpings län beslut 2000-06-22; diariennr. 244-4366-00
Länsstyrelsen Kalmar län beslut 2000-10-27; diariennr. 244-2559-00
Länsstyrelsen Kronobergs län beslut 2000-08-10; diariennr. 2440-1258-00

Beslut enligt miljöskyddslagen om plastindustri

Länsstyrelsen Jönköpings län beslut 1993-01-27; diariennr. 2410-8681-92
Länsstyrelsen Norrbottens län beslut 1992-04-01; diariennr. 2410-15023-91
Länsstyrelsen Norrbottens län beslut 1995-01-09; diariennr. 2410-21686-92
Länsstyrelsen Skåne län beslut 2000-05-11; diariennr. 241-405-99
Länsstyrelsen Södermanlands län beslut 1991-06-24; diariennr. 2410-299-91
Länsstyrelsen Värmland beslut 1996-01-11; diariennr. 2410-11093-95
Länsstyrelsen Värmland beslut 1998-05-12; diariennr. 241-1509-98
Länsstyrelsen Västerbottens län beslut 1999-06-11; diariennr. 2410-13087/98
Länsstyrelsen Västra Götaland beslut 1998-02-26; diariennr. 2997-98

Beslut enligt miljöbalken om plastindustri

Länsstyrelsen Halland beslut 2000-07-05; diariennr. 241-8193-99
Länsstyrelsen Kronobergs län beslut 2001-01-17; diariennr. 2410-6013-00
Länsstyrelsen Norrbottens län beslut 2000-09-14; diariennr. 241-5876-00
Länsstyrelsen Uppsala län beslut 2000-09-21; diariennr. 2410-2720-00
Länsstyrelsen Västerbottens län beslut 2000-09-08; diariennr. 2410-6771/99

Länsstyrelsen Västra Götaland beslut 2000-08-23; diariennr. 241-1109-00
Länsstyrelsen Örebro län beslut 2000-03-20; diariennr. 241-09703-99

Beslut enligt miljöskyddslagen om farligt avfall

Länsstyrelsen Gotlands län beslut 2000-03-09; diariennr. 242-4208-98
Länsstyrelsen Gävleborg beslut 1999-09-27; diariennr. 242-10343-98
Länsstyrelsen Kalmar län beslut 1999-11-23; diariennr. 242-9638-99
Länsstyrelsen Kalmar län beslut 2000-01-18; diariennr. 242-12354-99
Länsstyrelsen Södermanlands län beslut 1999-03-22; diariennr. 242-4644-98
Länsstyrelsen Uppsala län beslut 1999-06-17; diariennr. 2410-7571-98
Länsstyrelsen Uppsala län beslut 1999-12-01; diariennr. 242-9056-98

Beslut enligt miljöbalken om farligt avfall

Länsstyrelsen Dalarnas län beslut 2001-01-17; diariennr. 26-100037-99
Länsstyrelsen Gotlands län beslut 2000-04-19; diariennr. 242-2514-99
Länsstyrelsen Gotlands län beslut 2000-12-20; diariennr. 242-3829-99
Länsstyrelsen Gävleborg beslut 2000-02-28; diariennr. 241-857-00
Länsstyrelsen Jönköpings län beslut 2000-04-20; diariennr. 241-2210-00
Länsstyrelsen Kalmar län beslut 2000-01-10; diariennr. 241-10365-99
Länsstyrelsen Uppsala län beslut 2000-06-20; diariennr. 2420-9706-99