



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Emelie Zellmer

Begränsningsvärde för utsläpps-
och bullervillkor
-från ett värde till ett annat

Examensarbete
30 högskolepoäng

Handledare
Annika Nilsson

Miljö rätt

Vårterminen 2012

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	3
FÖRORD	5
FÖRKORTNINGAR	6
1 INLEDNING	7
1.1 Bakgrund	7
1.2 Syfte och frågeställning	7
1.3 Dispositon	8
1.4 Metod	8
1.5 Avgränsning	10
2 INTRODUKTION TILL MILJÖFARLIG VERKSAMHET OCH TILLSTÅND	12
2.1 Tillstånd till miljöfarlig verksamhet	12
2.2 Tillståndsprocessen	12
2.3 Villkorskrivning för tillstånd	13
2.3.1 Allmänna och särskilda villkor	13
2.3.2 De särskilda villkoren	13
2.3.2.1 Utsläppsvillkor och bullervillkor	13
2.3.2.2 Gränsvärde och riktvärde	14
2.3.3 Generella föreskrifter och allmänna råd	14
2.3.4 Reglering av kontroll i villkor	15
2.4 Samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar	15
2.5 Kontroll av miljöfarlig verksamhet	17
2.5.1 Verksamhetsutövaren eller tillsynsmyndighetens ansvar?	17
2.5.2 Offentlig kontroll – tillsyn	17
2.5.3 Verksamhetsutövarens egenkontroll	18
2.5.4 Kontrollprogram	19
2.5.5 Miljörapport	19
3 MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS UTFORMNING AV VILLKOR MED VILLKORSVÄRDEN	20
3.1 Behov av en förändring	20

3.2	Referat av de tre betydelsefulla avgörandena i Mark- och miljööverdomstolen	21
3.2.1	MÖD 2009:2 ”Kalmar Industries”	21
3.2.2	MÖD 2009:9 ”Växjö Energi”	21
3.2.3	M 5069-07: ”Cementa”	22
3.2.3.1	Prövning i Mark- och miljööverdomstolen	22
3.2.3.2	Prövning i Högsta domstolen	22
3.3	Teoretisk analys av utsläppsvärdesbegreppen	23
3.3.1	Begränsningsvärde ersätter rikt- och gränsvärde	23
3.3.2	Begreppens innebörd	23
3.3.2.1	Begränsningsvärde	23
3.3.2.2	Gränsvärde	24
3.3.2.3	Riktvärde	24
3.3.2.4	Annat värde	25
3.3.2.5	Begränsningsvärde efter Mark- och miljööverdomstolens ställningstagande 2009	26
3.3.3	Konsekvenser som följer av en överskriden utsläpps- eller bullernivå	27
3.3.3.1	Överskridande av ett begränsningsvärde	27
3.3.3.2	Överskridande av ett riktvärde	27
3.3.4	Begränsningsvärde i enlighet med industriemissionsdirektivet	28
3.4	Begränsningsvillkor – ett rättssäkert villkor?	29
3.4.1	Rättssäkerhet	29
3.4.2	Verksamhetsutövarens rättssäkerhet	30
3.4.3	Naturvårdsverkets yttrande om rättssäkra villkor	30
3.4.3.1	Villkor kombinerade med gräns- och riktvärden	30
3.4.3.2	Yttrande med ”Knauf-villkor”	31
3.4.3.3	Naturvårdsverkets grundinställning förändras	32
3.5	Vad syftar villkorsändringen till att uppnå?	33
4	KONTROLL PRECISERAR BEGRÄNSNINGSVÄRDET	35
4.1	Syftet med kontrollen är vagt angivet	35
4.2	Utgör kontrollvillkor en del av begränsningsvärdeskonstruktionen?	35
4.3	Kontrollvillkor för att uppfylla EU direktiv	37
4.3.1	IPPC-direktivets krav på att föreskriva kontroll	37
4.3.2	Det nya industriemissionsdirektivet	38
4.4	Innebörden av att kontroll regleras i tillståndsdomen	39
4.5	Syftet med att precisera begränsningsvärdet	41
5	PÅVERKAN PÅ INDUSTRIEN	43
5.1	Ändrade förutsättningar	43
5.2	Konsekvenser för verksamhetsutövaren	43
5.2.1	Begränsningsvärde i stället för en riktvärdeskonstruktion	43
5.2.2	Kontrollvillkor i tillståndsdomen	45
5.2.3	Rättssäker tillämpning av utsläppsvillkor?	46
5.2.3.1	Avsaknaden av enhetliga villkorsutformningar	46

5.2.3.2	Begränsningsvärde eller riktvärdesliknande konstruktion?	47
5.2.4	Vad bör verksamhetsutövaren tänka på vid villkorsutformningen?	48
5.3	Hur bör villkor utformas?	49
5.3.1	Från verksamhetsutövarens perspektiv	49
5.3.2	Kreativa villkorsutformningar	50
5.3.3	Mark- och miljööverdomstolens avgöranden under 2012	52
5.3.3.1	Obbola och Outokumpu	52
5.3.3.2	Cementa	52
5.3.4	Några kommentarer om begränsat antal överskridanden	52
6	SLUTSATS	54
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	56
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	58

Summary

Chapter 22 section 25 of the Environmental Code implicates that a judgment granting a permit for an activity shall, where appropriate, include conditions concerning emission, restriction value (Sw. *begränsningsvärde*) and best available techniques. Conditions specifying an accepted emission level or nuisance level by the licensing authority can be prescribed as restriction values. A restriction value determines the amount, the degree of concentration or the level of emission, which may not be exceeded during the period of time specified in the permit.

As so far as to when the Environmental Court of Appeal altered from its established practice in 2009, a restriction value has been determined to apply as limit value, base value or other value, according to section 11 of the Environmental Hazardous Activities and Protection of Human Health Ordinance (1998:899). Depending on how the conditions are expressed, some deviation from the condition may be accepted. A condition prescribed to apply as a limit value may not be exceeded under any circumstances, while a condition prescribed to apply as a base value requires the operator to take appropriate measures, when a level is exceeded, in order to prevent a new infringement.

It has been a Swedish legal tradition to convey conditions, *inter alia*, conditions for emission level or nuisance level, prescribed as base value. According to the Environmental Court of Appeal, condition prescribed to apply as base value does not meet the requirement of the principle rule of law. To satisfy the requirement a condition shall be clear and the operator should know in advance under what circumstances the condition have been exceeded.

Due to the frequent use of conditions prescribed as base value, the Environmental Court of Appeal ruled on three cases, aiming to amend how conditions are formulated in permits. The definitions of base level and limit level were discarded for the benefit of conditions prescribed as restriction value. The restriction value was defined by prescribing in the permit how the individual condition is to be supervised.

This thesis intends to describe for the amendment's effects by analysing the definitions restriction value, limit value and base value and their legal consequences. The analysis will result in guidelines presenting how conditions should be formulated to meet the requirement of the rule of law while balancing the operator's interest of pursuing a profitable operation.

It is concluded that after the Environmental Court of Appeal's rulings in 2009, a restriction value's legal consequence corresponds with a limit value's legal consequence. A single violation results in a criminal sanction and an obligation to limit the production. In order to ensure compliance with the stipulated condition, the operator should make sure that the condition prescribes a margin of safety. Emission levels and nuisance levels that have been prescribed as base

values are converted to conditions that do not leave the operator any room to deal with exceeded levels. This means stricter requirements for the operation.

When submitting the application for permit, the operator should take into account that the operation requires a margin of safety in relation to the operation's expected emission level or nuisance level. In the Environmental Code's legislative history it is stated that conditions prescribed to apply as limit level should allow for a margin of safety. Since the same legal consequence follows as when exceeding a limit level, the permit should allow a margin of safety. If a condition is based on a regulatory level or BAT Reference Document that is prescribing an emission limit value, the lowest feasible level is already set and margins cannot be prescribed in the individual permit. Under these circumstances, the operator should claim a safety relief valve allowing occasional exceeds.

Occasional exceeded levels should be accepted, given the contingent of unsecure methods of measuring the operation's emission level or nuisance level. Thus, the conditions should be formulated in a different way when prescribing a traditional base value. The operator should suggest creative conditions where an occasional exceeding is accepted, without using the previous formulation with base value. The Environmental Court of Appeal has formulated conditions where at least ten months out of a twelve-month period are below prescribed restriction value to consider the condition satisfied as well as conditions allowing a certain amount of exceeds.

In order to gradate the condition's consequence, the amendment implies that the permit should prescribe how the condition should be supervised by specifying measuring methods and frequency. The responsibility of controlling the operation passes from the operator to the licensing authority. Regulations specified in the permit gain legal force and can only be revised in accordance with chapter 24 of the Environmental Code. The supervision should therefore be considered when formulating the conditions.

Sammanfattning

22 kap. 25 § miljöbalken (1998:808) (MB) anger att en dom om tillstånd i förekommande fall skall innehålla villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik. Villkor som anger en av tillståndsmyndigheten accepterad utsläppsnivå eller bullernivå kan föreskrivas som begränsningsvärde. Begränsningsvärde anger den mängd, koncentration eller nivå på utsläppet som inte får överskridas eller underskridas under en eller flera angivna tidsperioder eller på annat sätt som närmare anges i tillståndet.

Fram till Mark- och miljööverdomstolens praxisändring 2009, har ett begränsningsvärde kunnat bestämmas att gälla såsom gränsvärde, riktvärde eller annat värde, i enlighet med 11 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH). Det är villkorets utformning som avgör vilka avvikelser som får ske inom ramen för villkoret. Ett villkor som föreskrivs att gälla som gränsvärde innebär att värdet inte får överskridas, medan ett villkor som föreskrivs att gälla som ett riktvärde innebär att verksamhetsutövaren måste vidta åtgärder för att förhindra ett nytt överskridande.

En vanlig utformning, för bland annat villkor som reglerar utsläppsnivåer eller bullernivåer, har varit genom att föreskriva nivåerna att gälla som riktvärden. Ett rättssäkert villkor skall vara utformat på det sätt att verksamhetsutövaren på förhand vet vilka krav som kan komma att ställas på verksamheten och under vilka förutsättningar villkoret skall anses ha överskridits. Enligt Mark- och miljööverdomstolen uppfyller villkor med riktvärden inte kravet på rättssäkerhet.

Med hänvisning till den frekventa användningen av villkor föreskrivna att gälla som riktvärden, avgjorde Mark- och miljööverdomstolen tre mål som syftade till att ändra förutsättningarna för villkorsreglering i tillstånd. Begreppen rikt- och gränsvärde utmönstrades till förmån för att villkor bör föreskrivas som begränsningsvärde. Begreppet begränsningsvärde bör i stället preciseras genom angivande av hur villkoret skall kontrolleras.

Syftet med uppsatsen är att redogöra för de följder som uppkommer med ändringen genom att analysera begreppen begränsningsvärde, gränsvärde och riktvärde samt begreppens rättsverkan. Genom att undersöka vilka konsekvenser den nya villkorsutformningen innebär, kan ställning tas till hur rättssäkra villkor bör formuleras för att verksamhetsutövaren skall kunna efterkomma villkoren i den dagliga driften.

Den nya villkorsutformningen innebär att begränsningsvärdets rättsverkan motsvarar ett gränsvärdets rättsverkan, där en enstaka överträdelse leder till straffsanktioner och produktionsbegränsande åtgärder måste vidtas. För att verksamhetsutövaren inte skall riskera att överskrida angiven nivå måste verksamheten, i de fall villkoren inte anpassas vid tillståndsprövningen, sänka sina nivåer ytterligare. Utsläpps- och bullernivåer som tidigare varit föreskrivna att gälla såsom riktvärden omvandlas till villkor som inte lämnar

verksamhetsutövaren något utrymme att komma till rätta med överskridna nivåer. Detta innebär i praktiken skärpta krav för verksamheten.

Verksamhetsutövaren bör vid tillståndsprovningen yrka på marginaler i förhållande till verksamhetens förväntade utsläpps- och bullernivåer. Om samma rättsverkan följer vid ett överskridande av ett gränsvärde, bör även samma säkerhetsmarginal, som finner stöd i balkens förarbeten, ges i utsläpps- och bullervillkoren för att kravet på rättssäkerhet skall anses uppfyllt. Om föreskrivna nivåer grundas på generella föreskrifter eller så kallade BAT-slutsatser kan dock inte marginaler tillåtas om det innebär att nivån sätts högre i det individuella tillståndet. Verksamhetsutövaren bör därför yrka på någon form av säkerhetsventil som tillåter enstaka överskridanden.

Med hänsyn till både osäkra mätmetoder och verksamhetsutövarens möjlighet att bedriva sin verksamhet bör det finnas acceptans för enstaka överskridanden. Villkorsutformningen bör dock ske på annat sätt än genom föreskrivande av villkor med ett traditionellt riktvärde. Verksamhetsutövaren bör föreslå kreativa formuleringar där ett begränsat överskridande kan tillåtas utan att den tidigare riktvärdeskonstruktionen används. Mark- och miljööverdomstolen har formulerat villkor där villkoret anses uppfyllt om minst tio månadsmedelvärden under ett kalenderår klarar begränsningsvärdet samt villkor som medger ett visst antal överskridanden.

För att villkorets betydelse redan i tillståndsprovningen skall kunna nyanseras, innebär ändringen även att det i tillståndet skall anges hur begränsningsvärdet skall kontrolleras. Kontrollen går från att huvudsakligen vila på verksamhetsutövarens egenkontrollprogram till att fastslås av tillståndsmyndigheten. Föreskrifter som anges i tillståndet kan endast ändras i samband med en omprovning av tillståndet i enlighet med 24 kap. MB. Kontroll bör därför till viss del utgöra utgångspunkten för villkorsformuleringen.

Förord

Inledningsvis vill jag tacka Advokatfirman Vinge i Malmö för att jag fick möjlighet att skriva mitt examensarbete hos er. Ett alldeles särskilt tack till Mathias Lindquist för god handledning och inspirerande diskussioner. Utan din kunskap och brinnande entusiasm hade mitt intresse för ämnet aldrig väckts. Tack till alla som dagligen kommit med uppmuntrande kommentarer och lyssnat på mina tankar.

Stort tack till min handledare professor Annika Nilsson vid Juridiska Fakulteten i Lund för värdefulla synpunkter under arbetets gång.

Ett hjärtligt tack till de personer som genom samtal och intervjuer delat med sig av sina värdefulla erfarenheter som rör tillstånd och villkorsutformning. Jag vill slutligen passa på att tacka de personer på Naturvårdsverket som tagit sig tid att besvara mina frågor och tagit fram material som berikat min uppsats.

Emelie Zellmer

Förkortningar

BAT	Best available techniques, bästa tillgängliga teknik
BAT-AELs	BAT Associated Emission Levels, utsläppsvärden för utsläpp som motsvarar BAT
dB(A)	Decibel A
FMH	Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
EU	Europeiska unionen
HD	Högsta domstolen
IED	Direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar)
IPPC-direktivet	Direktiv 2008/1/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar
JT	Juridisk tidskrift
Kommissionen	Europeiska unionens kommission
LSt	Länsstyrelsen
MB	Miljöbalk (1998:808)
MD	Miljödomstolen
MMD	Mark- och miljödomstolen
MMÖD	Mark- och miljööverdomstolen
MPD	Miljöprövningsdelegationen
MÖD	Miljööverdomstolen
NJA	Nytt juridiskt arkiv
Prop.	Proposition
Sevesolagen	Lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Tillståndsprovning till miljöfarlig verksamhet utmynnar efter att tillstånd givits i villkor som verksamhetsutövaren måste följa för att anlägga och bedriva verksamheten. Tillstånd förenade med villkor konkretiserar miljöbalkens krav och styr placeringen, utformningen och driften av verksamheten.

Sedan decennier tillbaka har det funnits en svensk rättstradition att i tillstånd föreskriva villkor med utsläpps- och bullernivåer att gälla som rikt- eller gränsvärden. Trots att riktvärden saknade grund i den tidigare miljöskyddslagen har sådana förekommit i praxis sedan 1981. Riktvärden formulerades då som värden som, om det överskreds, skulle medföra en skyldighet för verksamhetsutövaren att vidta åtgärder så att villkoret kunde hållas. Efter miljöbalkens tillkomst fortsatte riktvärdeskonstruktionen, med vissa förtydliganden att användas vid villkorsutformningar. Enligt motiven till miljöbalken föreligger inga hinder mot att villkor utformas som riktvärden, när så är lämpligt.

Enligt Mark- och miljööverdomstolen skiljer sig den villkorspraxis som utvecklats under de år miljöbalken har varit ikraft med vad lagstiftaren har gett uttryck för i förarbetena till miljöbalken. Riktvärden har frekvent använts och det anses ha saknats en enhetlig uppfattning hos myndigheterna om när riktvärdeskonstruktioner skall användas. Mot denna bakgrund tog domstolen, genom tre omdiskuterade avgöranden i början av 2009, ställning till hur villkor med begränsningsvärden bör utformas.

1.2 Syfte och frågeställning

Med anledning av Mark- och miljööverdomstolens avgöranden 2009, råder en osäkerhet hur villkor bör utformas och vad ett överskridande av ett villkorsvärde får för rättsverkan.

Framställningens syfte är att redogöra för de följder som ändringen av villkorsutformningar vid tillstånd till miljöfarlig verksamhet innebär. Genom att belysa skillnaderna och analysera begreppen begränsningsvärde, riktvärde och gränsvärde, ämnar jag att inledningsvis diskutera vad villkoren syftar till att reglera och vilken rättsverkan som följer vid ett överskridande ur ett allmänt perspektiv. Med utgångspunkt i analysen syftar framställningen till att diskutera hur villkor kan utformas för att underlätta för verksamhetsutövaren att efterkomma villkoren i den dagliga driften.

Den teoretiska utgångspunkten i arbetet är ett kommersiellt miljöperspektiv, vilket innebär att fokus kommer att ligga på frågor som är viktiga för verksamhetsutövaren. Uppsatsens kommersiella utgångspunkt påverkar vilka

aspekter som lyfts fram och vilka problemområden som analysen kommer att fokusera på.

I arbetet har följande frågeställning aktualiserats:

1. Vad är syftet med att formulera villkor i tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vad innebär ändringen?
2. Vad får den nya villkorsutformningen för konsekvenser för verksamhetsutövaren?
3. Hur bör utsläppsvillkor utformas för att vara så tydliga som möjligt och möta kraven på rättssäkerhet utan att ålägga verksamhetsutövaren med oproportionerlig börda?

1.3 Dispositon

Arbetet inleds med en kort redogörelse för den reglering som har betydelse för att bedriva miljöfarlig verksamhet och som är av relevans för villkorsutformningen.

Efter detta redogörs för Mark- och miljööverdomstolens praxisändring genom referat av de tre betydelsefulla avgörandena. Med avstamp i dessa avgöranden görs en teoretisk analys av utsläppsvärdesbegreppen och dess relation till varandra. Denna analys syftar till att definiera begreppen och utreda rättsverkan vid överskridande av olika villkor samt att redogöra för ändringens syfte. Avsikten och konsekvenserna av att precisera begränsningsvärdet med kontroll kommer sedan att analyseras.

Avslutningsvis kommer framställningen att fokusera på vilka konsekvenser den nya villkorsutformningen får för verksamhetsutövaren. Genom att konkret belysa effekterna för utvalda verksamhetsutövare tillsammans med analysen i förgående avsnitt skall förslag på hur villkor kan utformas diskuteras. I samband med denna analys kommer tre avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen, meddelade under början av år 2012, att presenteras för att stödja analysens slutsats.

1.4 Metod

Det finns flera olika rättsvetenskapliga discipliner och metoder. I den rättsvetenskapliga doktrinen råder spänning mellan de olika läroarna samt diskrepans av dess innebörd. Som Peczenik anför har rättsvetenskapen ifrågasatts av många inflytelserika filosofiska skolor och en strategi tycks enligt honom vara att undvika beroende av någon enstaka filosofisk skola.¹ Denna framställningsmetod följer vad Sandgren menar utgör juridisk metod. Juridisk metod är ett vagare begrepp än rättskällevärdet och relationen till denna är flytande. Enligt Sandgren inkluderar juridisk metod rättskällevärdet och anvisar därmed det

¹ Peczenik, SvJT 2005, s. 249.

material som *skall*, *bör* och *får* beaktas vid fastställande av gällande rätt, men metoden omfattar även mer. Det som skiljer den juridiska metoden från rättskälleläran är metodens förmåga att tillämpa en rättsregel på ett faktiskt förhållande. Den juridiska metoden är mer inriktad på praktiskt arbete och godkänner fler källor till kunskap än rättskälleläran.² Eftersom ett antal myndighetsföreskrifter från Naturvårdsverket både reglerar verksamheter och utgör en grund i analysen är juridisk metod att föredra.

Uppsatsens ämne föranleddes av att ett av de tre avgörandena från 2009 överklagades till Högsta domstolen och återförvisades för prövning till Mark- och miljööverdomstolen. En ny prövning öppnade upp för möjligheten att rättsläget antingen skulle komma att ändras eller att praxis skulle bli tydligare. Avgörandet dröjde dock längre än väntat och för att klarlägga och redogöra för gällande rätt valdes en problemorienterad framställning. Under uppsatsens slutskede meddelades sedermera en dom i det återförvisade målet samt två andra avgöranden som behandlar utformningen av villkor. Dessa avgöranden stödjer den analys som tidigare genomförts i framställningen. I avsaknad av avgörandena har frågeställningen varit mer beroende av en begreppsanalys för att klargöra rättsläget och vilka konsekvenser som följer med ändringen.

Uppsatsen tar avstamp i Mark- och miljööverdomstolens tre avgöranden från 2009. Denna praxis lägger sedan grunden för framställningen och det är framförallt utifrån dessa avgöranden som analysen av gällande rätt görs. Av utrymmesskäl är det ej möjligt att redogöra för omständigheterna i alla avgöranden som rör utformningen av begränsningsvärden från Mark- och miljööverdomstolen. Läsaren hänvisas till refererad praxis för mer fördjupande studier. Som grund för urval av relevant praxis har en systematisk sökning i rättsfallsdatabaser tillämpats.

Underrättspraxis har använts i syfte att exemplifiera och förtydliga hur villkor utformas och den problematik som kan uppstå vid otydliga villkorskonstruktioner. De utvalda rättsfallen från mark- och miljödomstol gör inga anspråk på att vara uttömmande eller representativt utan snarare belysa intressanta formuleringar.

Genom intervjuer med industriföreträdare och tillståndsmyndigheten har arbetet fått en mer reell grund och förser läsaren med konkreta exempel för ökad förståelse. För att erhålla en mer nyanserad bild av området har industriföreträdare inom tre skilda områden valts ut: en aktör inom livsmedelsindustrin, en företrädare för basindustrin samt en aktör inom kemikalieindustrin. Syftet med intervjuerna var att identifiera intressanta problem samt ge stöd åt slutsatsen genom att utreda hur respektive verksamhet upplever de nya villkorsutformningarna. Intervju skedde även med företrädare från Miljöprövningsdelegation (MPD) vid Länsstyrelsen i Skåne. Intervjuerna strävar inte efter att vara statistiskt representativa, utan avser endast att belysa hur de intervjuade uppfattar situationen. Eftersom intervjuerna syftar till att berika analysen har intervjuerna inte dokumenterats på annat sätt än genom

² Sandgren, 2007, s. 37f.

anteckningar. Alla intervjuerna skedde under informella diskussioner där de intervjuade delade med sig av sina erfarenheter och gav sin bild på det aktuella problemet.

I arbetet har bland annat Ulf Bjällås bok *Miljöskyddslagen*, som författades före miljöbalken tid, använts. Prövningsförfarandet enligt miljöbalken är i princip oförändrat jämfört med miljöskyddslagen vilket innebär att trots sin ålder, redogör framställningen utförligt för villkors tillämpning och utformning som fortfarande är aktuella samt tillhandahåller ett historiskt perspektiv.

Slutligen skall en begreppsmässig utgångspunkt klargöras. Den 2 maj 2011 bildades fem nya mark- och miljödomstolar för att handlägga de tidigare miljödomstolarnas mål samt en ny överinstans, Mark- och miljööverdomstolen. Mark- och miljödomstolarna handlägger de tidigare miljödomstolarnas mål och ligger där de tidigare miljödomstolarna funnits.³ Av enkelhetsskäl anges beteckningen mark- och miljödomstolen och Mark- och miljööverdomstolen genomgående i uppsatsen även för tiden före ändringen.

1.5 Avgränsning

Utgångspunkten för uppsatsen är slutliga villkor, för utsläpp till luft och vatten samt för buller, som anger villkorsvärden. Ett slutligt villkor för exempelvis buller kan utformas enligt följande: *Buller från verksamheten skall begränsas så att det inte ger upphov till högre ekvivalent ljudnivå vid bostäder än 55 dBA vardagar dagtid (kl. 07-18), 45 dBA nattetid (kl. 22-07) och 50 dBA övrig tid. Den momentana ljudnivån, såvitt beror på verksamheten, får vid bostäder inte överstiga 55 dBA. Ekvivalentvärdena skall baseras på den tidsperiod som anges i villkoret.* Villkoret medför olika konsekvenser vid ett överskridande beroende på om det anges gälla som riktvärde eller gränsvärde.

Det finns flera andra parametrar i villkorsutformningen som påverkar verksamhetsutövare på ett eller annat sätt. För att få en heltäckande bild av hur villkor skall utformas är det intressant att belysa och utreda även dessa omständigheter. Vissa parametrar är nödvändiga att behandla i denna uppsats, men detta kommer att ske mer översiktligt. I min mening är en djupare analys inriktad på begreppen begränsnings-, rikt- och gränsvärde samt reglering av kontroll i villkor att föredra framför en bred redogörelse.

Läsaren förutsätts vara tillräckligt bevandrad inom miljörätten så att en grundläggande beskrivning av miljöfarlig verksamhet inte behöver ges. Det förutsätts även att läsaren är bekant med tillståndsprocessen varför denna endast behandlas kort för att utgöra ett underlag till den fortsatta analysen. Av utrymmesskäl har flertalet definitioner förenklats avsevärt.

Uppsatsen syftar till att belysa omständigheter som verksamhetsutövaren bör beakta vid en tillståndsprocess. Dessa omständigheter begränsas dock till att bara avse själva villkorsutformningen. I uppsatsen framhålls problematiken att

³ Lag (2010:932) om ändring i miljöbalken.

tillståndsmyndigheten i vissa fall föreskriver villkorsutformningar som inte har hörtsammats av överinstansen och som till och med kan tänkas urholka överinstansens avsikt hur villkor bör utformas. En intressant fråga är vad det finns för möjligheter att justera talan om ett beslut av MPD överklagas till mark- och miljödomstolen samt från mark- och miljödomstolen till Mark- och miljööverdomstolen. Av utrymmesskäl är frågan tyvärr inte möjlig att beröra i denna uppsats, utan får lämnas till ett annat tillfälle.

Den ändrade villkorsutformningen innebär att verksamhetsutövarna löper större risk för straffsanktioner. Framställningen ämnar utreda syftet med att föreskriva villkor på detta sätt och straffrättsliga aspekter utgör en grund. Det straffrättsliga perspektivet är oundvikligt att beröra, men av utrymmesskäl berörs det endast översiktligt. Det hade varit intressant att lyfta fram det straffrättsliga perspektivet ytterligare, men det hade också inneburit att framställningen fått en annan inriktning och krävt större omfattning.

För att förstå den aktuella problematiken är det viktigt att ha kännedom om branschen. Dock har jag av utrymmesskäl valt att hålla en så strikt juridisk synvinkel som möjligt och medvetet uteslutit tekniska förklaringar avseende utsläpp och mätmetoder. Trots att det är viktigt att förstå branschen och hur verksamheterna fungerar i verkligheten för att få full förståelse för problematiken, syftar denna uppsats till att utreda den juridiska problematiken.

I framställningen är det av relevans att beröra rättssäkerhetsaspekterna, dock ämnar jag inte ge mig in i en djupare diskussion om rättssäkerhetsbegreppet i förhållande till miljöbalken. Som Frändberg anför är begreppet rättssäkerhet mångtydigt och det saknas en given betydelse.⁴ Diskussionen om innebörden av rättssäkerhet är en intressant frågeställning, inte minst i förhållande till uppsatsens frågeställning, men tyvärr ges ej utrymme till ytterligare fördjupning i denna uppsats.

⁴ Frändberg, JT 2000/01, s. 270f.

2 Introduktion till miljöfarlig verksamhet och tillstånd

2.1 Tillstånd till miljöfarlig verksamhet

Med miljöfarlig verksamhet avses sammanfattningsvis all användning av mark, byggnader eller anläggningar som kan ge upphov till utsläpp till mark, luft eller vatten eller till andra störningar, så som buller eller liknande, för omgivningen. Reglerna om miljöfarlig verksamhet syftar till att skydda såväl hälsa som miljö. För att anlägga och bedriva viss miljöfarlig verksamhet krävs därför tillstånd. All tillståndsgivning måste ske inom ramen för miljö kvalitetsnormernas stadgar. Tillstånd får enligt miljöbalken inte beviljas för en ny verksamhet om verksamheten medverkar till att en norm överträds.⁵

2.2 Tillståndsprocessen

I bilaga till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) finns en förteckning över miljöfarliga verksamheter som kräver tillstånd. Miljöfarlig verksamhet är klassificerad i tre kategorier; A, B och C, utifrån den grad av fara som verksamheten normalt är förknippad med ur ett miljö- och hälsoperspektiv. Beroende på verksamhetens beteckning sker tillståndsprövning antingen av miljöprövningsdelegation eller av mark- och miljödomstol.⁶

En ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet skall vara skriftlig och bland annat innehålla uppgifter om utsläppskällor, art och mängd av förutsebara utsläpp samt förslag till de åtgärder som kan behövas för att förebygga utsläpp. Ansökan skall även innehålla förslag till övervakning och kontroll av verksamheten. Under prövningen har myndigheter, enskilda och organisationer möjlighet att påverka prövningen såväl skriftligen, som muntligen i samband med så kallade samråd.⁷

När ett tillstånd trätt i kraft är det detta och dess villkor som styr driften av verksamheten. Verksamhetsutövaren åtnjuter skydd genom rättskraft för det som har prövats i domen eller beslutet.⁸ Tillståndet och dess villkor har en rättskraft, som begränsar myndigheters möjlighet att i efterhand skärpa kraven. Tillståndet kan dock omprövas efter tio år och under vissa förutsättningar föreskrivna i lag, i enlighet med 24 kap. 5 § MB, även tidigare.⁹

⁵ Bengtsson, m.fl., *Miljöbalken en kommentar*, 9:3ff.

⁶ Bengtsson, m.fl., 9:31f.

⁷ Bengtsson, m.fl., 9:20f.

⁸ Bengtsson, m.fl., 9:31f.

⁹ Bengtsson, m.fl., 24:18ff.

2.3 Villkorskrivning för tillstånd

2.3.1 Allmänna och särskilda villkor

Villkor reglerar eller ligger till grund för 1) den miljöfarliga verksamhetens bedrivande, 2) tillståndshavarens kontroll av att tillståndet och villkoren följs, 3) myndigheternas tillsyn av verksamheten samt 4) sanktioner av olika slag.¹⁰

Miljöbalken innehåller inga bestämmelser om *hur* ett villkor skall utformas, men i 16 kap. 2 § 2 st. MB anges att ett tillstånd *får* förenas med villkor. 22 kap. 25 § MB stipulerar att tillstånd meddelade med stöd av balken skall i förekommande fall förenas med villkor. I förarbetena framhålls att utformningen av tillstånd och de villkor som fastställs för driften av verksamheten har avgörande betydelse, både för möjligheten att utöva en effektiv tillsyn, påföra miljöstraffavgift och utdöma straff, men också för att verksamhetsutövaren själv skall kunna utveckla mål och medel för att följa upp verksamhetens påverkan på hälsa och miljö.¹¹

Slutliga villkor i ett tillstånd kan delas in i två kategorier; det allmänna villkoret och de särskilda villkoren. Det allmänna villkoret förekommer som regel i alla tillståndsbeslut och binder sökanden till den redovisning som denne har lämnat i ärendet. Uppgifter och åtaganden som sökanden gjort under handläggningen av tillståndsprocessen behöver inte preciseras utan kan falla in under det allmänna villkoret. De särskilda villkoren innebär däremot preciserade villkor. Dessa villkor är av varierande slag och reglerar fastställd nivå för utsläpp av specifika ämnen eller värden som bygger på bedömningar av att viss teknik används. Villkoren kan ses som en förlängning av balkens hänsynsregler. Tanken är att tillståndet och dess villkor skall precisera hur verksamheten skall bidra till en hållbar utveckling.¹²

2.3.2 De särskilda villkoren

2.3.2.1 Utsläppsvillkor och bullervillkor

Villkor som är allmänt förekommande i tillståndsbeslut och som framförallt skall behandlas i denna framställning är utsläppsvillkor och bullervillkor. Utsläppsvillkor kan anges som produktionsrelaterade eller icke produktionsrelaterade villkor. Ett produktionsrelaterat villkor uttrycks som den högsta mängd av ett visst ämne som får släppas ut per ton producerad produkt. Icke produktionsrelaterade villkor uttrycks som en högsta mängd föroreningar som får släppas ut per en viss tidsenhet. Bullervillkor reglerar de ljudnivåer som den aktuella verksamheten orsakar i sin omgivning från tid till annan. Vanligast är att ett bullervillkor är uttryckt som en ekvivalentnivå, det genomsnittliga bullret, som inte får överskridas och är kombinerat med ett högsta värde för momentanljud, vilket avser ljudnivån vid ett givet tillfälle.¹³

¹⁰ Bjällås, *Miljöskyddslagen*, s. 117.

¹¹ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 171f.

¹² Michanek, Zetterberg, *Den svenska miljörätten*, s. 258f.

¹³ Bjällås, s. 122ff.

I 22 kap. 25 § 1 st. 6 p. MB stadgas att tillstånd i förekommande fall skall innehålla villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan på grund av föroreningar samt de övriga villkor som behövs för att förhindra skada på eller olägenhet för omgivningen. Begränsningsvärde är ett tämligen neutralt begrepp och det är villkorets utformning i övrigt som avgör begreppets rättsverkan.¹⁴ I villkor med begränsningsvärden har två olika villkorsutformningar vuxit fram genom tiderna: gränsvärden och riktvärden. Dessa begrepp förekommer inte i miljöbalken¹⁵, men enligt förarbetena innefattar begreppet begränsningsvärde såväl gränsvärde som riktvärde.¹⁶

2.3.2.2 Gränsvärde och riktvärde

Ett begränsningsvärde har tidigare ansetts kunna föreskrivas att antingen gälla som ett gränsvärde eller som ett riktvärde. Beroende på utformningen tillmäts villkoret olika rättsverkan vid ett överskridande. Ett gränsvärde är ett värde som inte får överskridas. Medan ett överskridet riktvärde innebär att verksamhetsutövaren måste vidta åtgärder för att förhindra att överskridandet upprepas.¹⁷ Begränsningsvärdets utformning utgör grunden för denna framställning och problematiken kommer att behandlas mer ingående i avsnitt 3.

2.3.3 Generella föreskrifter och allmänna råd

För vissa verksamheter finns generella föreskrifter om skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått. Sådana föreskrifter kompletterar eller ersätter i förekommande fall de individuella villkor som kan meddelas för en verksamhet. Specifika krav på utsläppsbegränsningar och andra försiktighetsmått kan föreskrivas av Naturvårdsverket.¹⁸

Naturvårdsverket har meddelat föreskrifter som innefattar kontroll av och gränsvärden för utsläpp av rökgaser från förbränningsanläggningar¹⁹ och flyktiga organiska föreningar från vissa typer av verksamheter²⁰. Naturvårdsverket har även utfärdat föreskrifter med gränsvärden för utsläpp i sjöar och vattendrag av vissa ämnen såsom kvicksilver, kadmium och DDT²¹. Föreskrifter som meddelas enligt 9 kap. MB skall ses som minimikrav, vilket innebär att individuella ingripanden fortfarande kan ske. Tillståndsvillkor kan skärpas men inte lindras i förhållande till de generella föreskrifterna.²² För verksamhetsutövarens del innebär detta att ett villkor som föreskriver en viss utsläppsnivå inte kan föreskriva en säkerhetsmarginal till gränsvärdet om det leder till att gränsvärdet sätts högre än vad som anges i föreskrifterna.

¹⁴ Detta har varit den rådande uppfattningen av begreppet fram till MMÖDs avgöranden 2009.

¹⁵ Begreppen förekommer däremot i 11 § FMH.

¹⁶ Prop. 2001/02:65, s. 84.

¹⁷ Bjällås, s. 124.

¹⁸ Michanek, Zetterberg, s. 267.

¹⁹ NFS 2002:26.

²⁰ NFS 2001:11.

²¹ NFS 2000:15.

²² Michanek, Zetterberg, s. 267ff.

För buller tillämpas generella föreskrifter relativt sällan. Men av betydelse är Naturvårdsverkets allmänna råd för industribuller²³. Råden innehåller riktlinjer för externt industribuller och bullernivåerna som anges är djupt rotade som villkorsformuleringar. Råden anger att det kan finnas anledning till att göra avsteg från olika angivna värden, både till mer restriktiva villkor men även till sänkta krav. I riktlinjerna anges olika värden beroende av karaktären på området där verksamheten är lokaliserad. För närvarande omarbetar Naturvårdsverket de allmänna råden och har haft ett förslag ute på remiss våren 2009.²⁴

2.3.4 Reglering av kontroll i villkor

I enlighet med 22 kap. 25 § 3 p. MB skall i förekommande fall en dom om tillstånd innehålla föreskrifter om kontroll. Bullervillkor och villkor som reglerar utsläpp kan innehålla föreskrifter om kontroll som syftar till att reglera kontrollen av den angivna utsläppsnivån. Kontroll av exempelvis ett bullervillkor kan ske antingen genom immissionsmätningar eller närfältsmätningar och beräkningar. Villkoren kan även föreskriva mätfrekvenser och mätpunkter som skall gälla för verksamheten.²⁵

Tillståndsmyndigheten har sällan reglerat hur kontrollen skall bedrivas, trots att de varit oförhindrade att avgöra kontrollfrågor i tillståndsbeslutet. Men i samband med att Mark- och miljööverdomstolen, genom sina avgöranden 2009, helt går ifrån konstruktionen med gräns- och riktvärde, preciseras begränsningsvärdet i stället med angivande av kontroll.²⁶

Kontrollen regleras nu mer detaljerat redan i tillståndet. Ett bullervillkor kombineras till exempel med föreskrifter om vilken mätmetod som skall användas, vilken utvärderingsmetod och vilken mätfrekvens som gäller för villkoret: *”De angivna begränsningsvärdena skall ... kontrolleras antingen genom immissionsmätningar eller genom närfältsmätningar och beräkningar. Kontroll skall ske så snart det skett förändringar i verksamheten som kan medföra ökade bullernivåer, dock minst en gång per år.”*²⁷

2.4 Samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar

Miljöbalkens kapitel 9 om miljöfarlig verksamhet motsvaras av större industrier inom EU av direktiv 2008/1/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (IPPC-direktivet). Europaparlamentet har under 2010 enats att sju olika direktiv om industriutsläpp, där ibland IPPC-direktivet, skall bli ett direktiv: industriemissionsdirektivet 2010/75/EU (IED).²⁸

²³ Naturvårdsverket, *Råd och riktlinjer 1978:5 ”Externt industribuller – allmänna råd”*.

²⁴ Naturvårdsverket, *Mål för begränsning av externt industribuller –handbok till Naturvårdsverkets allmänna råd om externt industribuller*, 2009.

²⁵ Bengtsson, m.fl., 22:25.

²⁶ MÖD 2009:2.

²⁷ Kontrollvillkor i M 5069-07.

²⁸ IED trädde ikraft den 6 januari 2011 och skall vara införd i svensk lagstiftning 7 januari 2013.

IPPC-direktivet är tillämpligt på utsläpp från ett flertal olika industrier som uppräddas i tillhörande bilaga. Alla anläggningar som omfattas av direktivet skall söka tillstånd. Medlemsstaterna skall försäkra sig om att tillståndet omfattar alla nödvändiga åtgärder för att kunna säkerställa skydd av luft, vatten och mark och för att uppnå en hög skyddsnivå för miljön som helhet. Användningen av bästa tillgängliga teknik (BAT) är en grundprincip i direktivet. Direktivet anger även att tillstånd skall omfatta utsläppsgränsvärden för förorenande ämnen samt lämpliga krav för utsläppskontroll med angivande av mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod.²⁹

I miljöbalken utgör bästa möjliga teknik utgångspunkten för att bedöma frågan om vilka skyddsåtgärder och försiktighetsmått som kan krävas av en verksamhet. EU-kommissionen organiserar ett informationsutbyte om BAT som leder till så kallade BAT-slutsatser. I dokumenten anges vilken teknik som anses vara BAT och de utsläpp som kan accepteras vid användningen av BAT. En BAT-slutsats som är aktuell och uppdaterad utgör referensdokument och ger vägledning till tillståndsmyndigheten. Referensdokumentet tjänar som ett av flera underlag vid bedömningen av vad som är bästa möjliga teknik i enlighet med 2 kap. 3 § MB.³⁰

I nuvarande lagstiftning har tillståndsmyndigheterna frihet att avvika från BAT i tillståndsgivningen. Avsikten med IED är att förstärka tillämpningen av BAT, men även kraven på tillsyn förtydligas och skärps. Ett grundläggande krav enligt art. 14.3 IED är att BAT-slutsatserna skall utgöra obligatoriskt underlag för tillståndsprövningen och kommer att läggas till grund för bland annat fastställandet av tillståndsvillkor. Detta hindrar dock inte att strängare tillståndskrav kan fastställas med stöd av art. 14.4 IED. Enligt art. 15.3 IED skall tillståndsmyndigheten sätta begränsningsvärden för utsläpp som garanterar att utsläppen under normala driftsförhållanden inte är högre än de utsläppsnivåer som motsvarar BAT enligt BAT-slutsatserna.³¹

I likhet med generella föreskrifter säkerställer BAT-slutsatserna en miniminivå. Lägre utsläppsnivåer kan föreskrivas i tillstånd, men en individuell prövning som visar att verksamheten behöver en högre utsläppsnivå kan endast godtas om bedömningen visar att förskrivna utsläppsgränser leder till oproportionerligt höga kostnader jämfört med miljövinsten. Industriutsläppsutredningen förslår att ett nytt stycke införs i 2 kap. 7 § MB. Enligt denna bestämmelse kan skälighetsbedömningen enligt paragrafens första stycke inte leda till att mindre stränga begränsningsvärden än de som följer av BAT-slutsatsen kan fastställas om det inte finns skäl för undantag enligt art. 15.4 IED. I de fall utsläppsvillkoren föreskrivs som ett värde som inte får överskridas kan detta påverka verksamhetsutövarna, något som kommer att behandlas senare i denna framställning.³²

²⁹ Direktiv 2008/1/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar.

³⁰ SOU 2011:86, s. 143f.

³¹ SOU 2011:86, s. 143ff.

³² SOU 2011:86, s. 164.

2.5 Kontroll av miljöfarlig verksamhet

2.5.1 Verksamhetsutövaren eller tillsynsmyndighetens ansvar?

Enligt 2 kap. 1 § MB åligger det var och en som utövar miljöfarlig verksamhet att vidta de åtgärder för att följa de förpliktelser som följer av de allmänna hänsynsreglerna. För att försiktighetsmått och skyddseffekter skall få avsedd effekt krävs kontrollåtgärder. Det är verksamhetsutövaren som har det primära ansvaret för kontrollen av miljöfarliga verksamheter och för att dessa bedrivs i överensstämmelse med meddelat tillstånd.³³

Myndigheter som bedriver operativ tillsyn kontrollerar att miljöbalkens regler och myndigheternas eller domstolarnas beslut följs. Det åligger dem skyldigheter att vidta de åtgärder som behövs för att komma till rätta med verksamheter som inte följer dessa krav. Naturvårdsverket är en av de centrala myndigheter som har vägledningsansvar för tillsyn enligt miljöbalken. I Naturvårdsverkets allmänna råd om tillsyn³⁴ uppmanas i 1 § att tillsynen bör bedrivas så att den stärker verksamhetsutövarens egen förmåga att uppfylla sitt ansvar och ställda krav samt att självständigt bidra till en hållbar utveckling genom ett förebyggande miljöarbete.³⁵

I kontrollavseendet skiljer sig förutsättningarna för villkor som rör buller från villkor som rör utsläpp. För buller sker vanligtvis enstaka provningar medan för utsläpp sker kontroll ofta mer kontinuerligt med flödesmätningar eller med stickprovsmätningar. Detta innebär att den nya villkorsutformning får olika konsekvenser för olika villkorstyper. Tidigare har villkorsutformningar avseende kontroll av buller i flertalet fall utformats så att kontroll skall ske efter klagomål eller ändring av verksamheten.³⁶

Hur utformningen av kontroll bör ske efter Mark- och miljööverdomstolens praxisändring är fortfarande osäkert och formuleringar med potentiellt olika rättsverkningar tillämpas av tillståndsmyndigheterna. Detta kommer att diskuteras mer ingående i avsnitt 4.

2.5.2 Offentlig kontroll – tillsyn

Tillsynsmyndigheten skall, enligt 26 kap. 1 § MB, på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av balken samt föreskrifter, domar och andra beslut som meddelats med stöd av balken. Enligt 29 § miljötillsynsförordning (2011:13) ansvarar länsstyrelsen för tillsyn av miljöfarliga verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt bilagan till FMH. Tillsynsmyndigheten har den betydelsefulla rollen att säkerställa balkens

³³ Bengtsson, m.fl., 26:41f.

³⁴ NFS 2001:3.

³⁵ Naturvårdsverkets allmänna råd om tillsyn (till 26 kap. miljöbalken, förordningen (1998:900) om tillsyn samt förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll) NFS 2001:3.

³⁶ M 1329-09, s. 2.

efterlevnad och att tillstånd som givits med beaktande av reglerna följs. Tillsynsmyndigheten kan meddela nödvändiga förelägganden och förbud för att miljöbalken skall efterlevas.³⁷

Tillsynen utövas bland annat genom inspektioner, översyn av kontrollprogram för verksamhetsutövarens egenkontroll, granskning av miljörapporter eller genom att begära uppgifter eller undersökningar av verksamheten. Dessutom skall tillsynsmyndigheterna fortlöpande kontrollera om meddelade villkor för miljöfarliga verksamheter är tillräckliga med utgångspunkt i balkens allmänna målsättning.³⁸

En tillsynsmyndighet får besluta om föreläggande och förbud i enlighet med 26 kap. 9 § MB. Dock får inte mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet tillgripas. De villkor i tillståndet som beskriver verksamhetsutövarens skyldigheter omfattas av tillståndets rättskraft. Förelägganden av tillsynsmyndigheten är möjliga bara om verksamhetsutövaren bryter mot tillståndets villkor, i enlighet med paragrafens tredje stycke. En fråga som faller under balkens regler men inte varit föremål för bedömningen vid tillståndsprövningen, kan tillsynsmyndigheten oavsett meddelat tillstånd grunda beslut om föreläggande direkt på balkens regler.³⁹

Om en överträdelse som är straffbelagd eller brott mot något av villkoren i tillståndet upptäcks är tillsynsmyndigheten, som ett led i tillsynen, skyldig att anmäla misstanke om brott till polis- eller åklagarmyndigheten i enlighet med 26 kap. 2 § MB.⁴⁰

2.5.3 Verksamhetsutövarens egenkontroll

Den som bedriver verksamhet som kan medföra olägenheter för människors hälsa eller påverkan på miljön skall, enligt 26 kap. 19 § MB, fortlöpande planera, undersöka och kontrollera sin verksamhet för att minska dess påverkan. Egenkontroll ger verksamhetsutövaren kunskap om den egna verksamhetens miljöpåverkan. Motiven till egenkontroll understryker att det är verksamhetsutövaren själv som har bäst kunskap om verksamheten och dess effekter på miljön och har därför det primära ansvaret för att miljölagstiftningen efterlevs. På detta vis kan tillsynsmyndigheterna inrikta sig på en systemanalys, som innebär en kontroll av att verksamhetens egna kontrollsystem fungerar tillfredsställande, i stället för att bedriva en omfattande och detaljerad kontroll.⁴¹

Omfattningen av egenkontrollen beror på den enskilda verksamhetens art, storlek och påverkan. För anmälnings- och tillståndspliktiga verksamheter gäller mer omfattande skyldigheter enligt förordningen (1998:901) om verksamhetsutövarens egenkontroll. I egenkontrollförordningen finns bindande bestämmelser om dokumentation av bland annat ansvarsfördelning, rutiner för

³⁷ Bengtsson, m.fl., 26:4f.

³⁸ Rubenson, s.172f.

³⁹ Bengtsson, m.fl., 26:22f.

⁴⁰ Rubenson, s. 172.

⁴¹ Bengtsson, m.fl., 26:40f.

fortlöpande kontroll och resultat av undersökningar och riskbedömningar. Vid driftstörning som kan leda till olägenhet för hälsa eller miljö skall verksamhetsutövaren omgående underrätta tillsynsmyndigheten.⁴²

2.5.4 Kontrollprogram

Ett kontrollprogram kan vara en del av egenkontrollen. Det finns inget generellt krav att ett kontrollprogram skall upprättas men ofta föreskrivs det i villkor att kontrollprogram skall tas fram för verksamheten. Ett kontrollprogram underlättar för tillsynsmyndigheten att bedriva tillsyn och kontroll av verksamhetens miljöpåverkan och att verksamheten följer de beslut och villkor som följer av tillståndet. I kontrollprogrammet skall det framgå vilka parametrar som skall mätas, med vilken metod och mätfrekvensen.⁴³

2.5.5 Miljörapport

Den som bedriver tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet skall utöver egenkontrollen lämna in en årlig miljörapport till tillsynsmyndigheten i enlighet med 26 kap. 20 § MB. Miljörapporten skall förstärka egenkontrollen samtidigt som den möjliggör för en bättre tillsyn över verksamheten och tillgodoser informationsbehovet hos utomstående. Reglerna om miljörapportering implementerar IPPC-direktivets krav på miljörapportering.⁴⁴ I miljörapporten skall uppgifter om hur verksamheten uppfyller tillståndets villkor och vilka åtgärder som genomförts som en följd av egenkontrollen finnas med. Vissa verksamheter skall även lämna uppgifter om utsläpp till luft och vatten i en emissionsdeklaration.

⁴² Bengtsson, m.fl., 26:41.

⁴³ Naturvårdsverkets allmänna råd för egenkontroll, NFS 2001:2.

⁴⁴ Bengtsson, m.fl., 26:45f.

3 Mark- och miljööverdomstolens utformning av villkor med villkorsvärden

3.1 Behov av en förändring

Kategoriseringen av begränsningsvärde och den frekventa användningen av riktvärden i tillståndsvillkor fram till början av år 2009 innebar, enligt Mark- och miljööverdomstolen, en rättsosäkerhet som krävde förändring. Tillståndsvillkor måste vara tydliga för att verksamhetsutövaren skall kunna följa villkoren och för att tillsynsmyndigheten skall kunna verifiera ett överskridande. Tillståndsmyndigheten måste ha klart för sig innebörden av villkoret och den kontroll som behövs för att kunna göra avvägningar enligt 2 kap. 3 och 7 §§ MB. Om villkoren inte formuleras med dessa utgångspunkter finns en risk att tillståndsprövning och villkorsskrivning förlorar sin styrande effekt och i stället uppfattas som generella målsättningar.⁴⁵

Högsta domstolen uttalade i NJA 2006 s. 310 att ett villkor skall utformas så tydligt att det kan utgöra grund för att konstatera om en överträdelse har begåtts för att anses rättssäkert. Mark- och miljööverdomstolen hade föreskrivit ett villkor som innebar att kunskapskrav och produktval reglerades i villkoret. Kunskapskravet och produktvalsprincipen regleras annars i balkens allmänna hänsynsregler i 2 kap. MB, där de kan genomdrivas med hjälp av vitesförelägganden i enskilda fall, men däremot inte är straffsanktionerade. I enlighet med 24 kap. 1 § MB är det de villkor som tillståndsbeslutet innehåller som närmare beskriver verksamhetsutövarens skyldigheter. Om en fråga har prövats vid tillståndsgivningen gäller inte de skyldigheter som framgår av hänsynsreglerna utan i stället vad som föreskrivits i beslutet. Föreläggande av tillsynsmyndigheten är möjliga bara om verksamhetsutövaren bryter mot dessa villkor eller om risk finns att ohälsa eller allvarlig skada uppkommer på miljön. Men om en fråga som faller under MB inte har varit föremål för bedömning vid tillståndsprövning, kan tillsynsmyndigheten, i enlighet med 26 kap. 9 § MB, oavsett meddelat tillstånd grunda beslut om föreläggande direkt på balkens regler. När kunskapskravet reglerades i villkoret på det sätt som Mark- och miljööverdomstolen hade utformat villkoret, innebar det att straffsanktioner inträdde om verksamhetsutövaren med oaktsamhet eller uppsåt bröt mot villkoret. Högsta domstolen ansåg att villkoret i detta fall var för otydligt och att det inte preciserade vad som krävdes av verksamhetsutövaren och därmed inte var rättssäkert.⁴⁶

Mot bakgrund av detta avgörande krävs, enligt Mark- och miljööverdomstolens mening, en högre grad av precisering av begränsningsvärdet än vad som tidigare

⁴⁵ MÖD 2009:2, s. 9.

⁴⁶ NJA 2006 s. 310.

förekommit för att tillgodose kravet på rättssäkerhet.⁴⁷ Under början av år 2009 avgjordes tre mål som syftade till att ändra förutsättningarna för villkorsreglering i tillstånd. Målen avsåg reglering av utsläppsvillkor och bullervillkor. I de tre domarna fastställde Mark- och miljööverdomstolen de huvudsakliga principerna som enligt domstolen bör gälla framöver för den fortsatta användningen av villkor med begränsningsvärden i tillstånd. Domstolen avsåg att överge begreppen riktvärde och gränsvärde till förmån för begreppet begränsningsvärde. En kortfattad analys av målen följer nedan och därefter en analys av utsläppsvärdesbegreppen och dess rättsverkan.

3.2 Referat av de tre betydelsefulla avgörandena i Mark- och miljööverdomstolen

3.2.1 MÖD 2009:2 ”Kalmar Industries”

Kalmar Industries AB fick tillstånd av länsstyrelsen till befintlig och utökad verksamhet av produktionen, som innefattade ett bullervillkor utformat med bullernivåer att gälla som gränsvärden. Bolaget överklagade villkoret hos mark- och miljödomstolen och yrkade att bullervillkoret skulle utformas att gälla som riktvärde. Bolaget anförde att risken att bli åtalad om till exempel en fläkt går sönder innebär att verksamheten vid en sådan händelse omedelbart skulle behövas stoppas. Vidare anförde bolaget svårigheterna med att mäta bullernivåerna på grund av närliggande verksamhet och bakgrundsbuller.⁴⁸

Mark- och miljödomstolen ansåg, till skillnad från länsstyrelsen, att bullervillkoret skulle utformas som riktvärde. Länsstyrelsen överklagade avgörandet till Mark- och miljööverdomstolen. Överdomstolen menade, i likhet med mark- miljödomstolen, att det var fråga om normala bullernivåer som inte utgjorde någon allvarlig bullersituation. Ändå framhölls det att begreppet riktvärde skulle utgå från villkoret utan att ersättas med något annat begrepp. I stället skulle ramarna för hur villkoret skall kontrolleras anges genom föreskrifter i villkoret som fordrade regelbundna kontroller, utförda på angivet sätt. Vidare stadgade domskälen att om tillsynsmyndigheten anser att det objektivt går att verifiera att värdet har överskridits skall tillsynsmyndigheten dessutom anmäla överträdelsen till polis- eller åklagarmyndighet i enlighet med 26 kap. 2 § MB.⁴⁹

3.2.2 MÖD 2009:9 ”Växjö Energi”

Målet rörde en ansökan om tillstånd till befintlig verksamhet vid kraftvärmeverk. Växjö Energi AB hade yrkat att villkoret för utsläpp av metaller till avloppsvatten skulle anges som riktvärde i stället för gränsvärde. Bolaget saknade möjligheter att noggrant styra utsläppet av kvicksilver och hade vid flera tillfällen överskridit den halt som kommunen föreskrivit i sina allmänna

⁴⁷ MÖD 2009:2, s. 10.

⁴⁸ MÖD 2009:2, s. 3f.

⁴⁹ MÖD 2009:2, s. 10ff.

riktlinjer. Bolaget menade att de inte fanns en rimlig möjlighet till efterlevnad av villkoret varför gränsvärde ej skulle föreskrivas i villkoret.⁵⁰

Mark- och miljööverdomstolen framhöll att bolaget saknade praktiska möjligheter att påverka utsläppens storlek och konstaterade att det gällde oavsett om begränsningsvärdena uttrycktes som gränsvärde eller riktvärde. Mark- och miljööverdomstolen drog därför slutsatsen att det var själva begränsningsvärdet som var satt för lågt. Något villkor föreskrevs därför inte utan frågan sköts upp med hänvisning till att bolaget under en prövotid skulle inkomma med förslag på utformning av begränsningsvärden. Vid konstruktionen uppmanades bolaget att beakta vad Mark- och miljööverdomstolen hade anfört om utformningen av begränsningsvärden. Med detta uttalande torde Mark- och miljööverdomstolen ha uteslutit möjligheten till en riktvärdeskonstruktion av villkoret.⁵¹

3.2.3 M 5069-07: "Cementa"

3.2.3.1 Prövning i Mark- och miljööverdomstolen

Vid ansökan om tillstånd till drift av anläggning för tillverkning av cement fastställde mark- och miljödomstolen i deldom att villkor avseende bullernivåer efter prövotiden skulle gälla som gränsvärden. Mark- och miljödomstolen hade utöver gränsvärdeskonstruktionen i villkoren hänvisat till verksamhetsutövarens kontrollprogram samt givit tillsynsmyndigheten rätten att ytterligare reglera kontrollen av bullernivåerna. Cementa AB överklagade beslutet till Mark- och miljööverdomstolen och yrkade att villkoret skulle fortsätta gälla som riktvärde även efter prövotiden.⁵²

Mark- och miljööverdomstolen ändrade underinstansens dom i det avseende att begreppet gränsvärde utgick ur villkoret och ersattes med ett nytt andra stycke, som angav ramarna för kontrollen vilket innebar en precisering av villkoret. De angivna ekvivalentnivåerna skulle kontrolleras minst en gång per år. I domskälen angavs att om tillsynsmyndigheten anser att det objektivt går att verifiera att ett villkorsvärde har överskridits, skall tillsynsmyndigheten dessutom anmäla överträdelsen till polis- eller åklagarmyndighet i enlighet med 26 kap. 2 § MB.⁵³ Cementa överklagade Mark- och miljööverdomstolens dom till Högsta domstolen och beviljades prövningstillstånd.

3.2.3.2 Prövning i Högsta domstolen

Rättsfrågan var vilken omfattning som Mark- och miljööverdomstolens prövning skulle ha, när verksamhetsutövaren ensam hade överklagat tillståndsdomen och yrkat ändring i ett visst villkor. Bolagets överklagande till Mark- och miljööverdomstolen avsåg utformningen av själva begränsningsvillkoret och dess rättsliga följder, överdomstolens ändring tog emellertid inte sikte direkt på det villkoret utan avsåg i stället kontrollen av bullernivåerna.

⁵⁰ MÖD 2009:9, s. 2f.

⁵¹ MÖD 2009:9, s. 11.

⁵² M 5069-07, s. 4f.

⁵³ M 5069-07, s. 14f.

Högsta domstolen förklarade att Mark- och miljööverdomstolens ändring av villkoret i tillståndet utgjorde ett rättegångsfel eftersom bara Cementa hade överklagat domen. Målet återförvisades därför till Miljööverdomstolen för bolagets överklagande till den del som det avser villkorspunkten som behandlar bullernivåer.⁵⁴ Mark- och miljööverdomstolens dom meddelades i mars 2012 och refereras i avsnitt 5.3.3.

3.3 Teoretisk analys av utsläppsvärdesbegreppen

3.3.1 Begränsningsvärde ersätter rikt- och gränsvärde

Mark- och miljööverdomstolen menade att villkor som föreskrivs att gälla som riktvärde, inte uppnår kraven på rättssäkerhet. Slutliga villkor som tillåtit enstaka överträdelser bör ersättas med villkorskonstruktioner där ett verifierat överskridande är straffsanktionerat och där kontroll regleras i domen om tillstånd. Men vad innebär egentligen de olika begreppen och vilka konsekvenser får den nya konstruktionen? I detta avsnitt kommer utsläppsvärdesbegreppen att benas ut och deras relation till varandra kommer att undersökas för att klargöra hur villkor numera bör utformas enligt Mark- och miljööverdomstolen.

3.3.2 Begreppens innebörd

3.3.2.1 Begränsningsvärde

Ett villkor med begränsningsvärde anger hur stora utsläppen av förorenade ämnen får vara eller vilken belastning på miljön som är acceptabel. Begränsningsvärdet stipulerar en viss störningsnivå som inte får överskridas eller underskridas. Begreppet begränsningsvärde kommer till uttryck i lagtexten och utgör det värde som skall användas för att begränsa verksamhetens miljöpåverkan. Begreppet begränsningsvärde i 22 kap. 25 § 1 st. 6 p. MB omfattar såväl gränsvärde som riktvärde.⁵⁵

Att använda ett begränsningsvärde i villkor är lämpligt då man genom att ange ett värde, till exempel för utsläpp av ett ämne, lämnar till verksamhetsutövaren att bestämma hur villkoret skall klaras; genom reningsteknik, ändring i produktionen eller på annat sätt. Systemet är flexibelt och undviker att hindra teknisk utveckling, samtidigt som gränsen för tillåten miljöpåverkan ligger fast. Genom att i villkoren föreskriva ett begränsningsvärde i stället för en teknisk åtgärd överlåter det allmänna till verksamhetsutövaren att själv finna den mest kostnadseffektiva lösningen.⁵⁶

⁵⁴ NJA 2010 s. 690.

⁵⁵ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 171f.

⁵⁶ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 495.

Begreppet begränsningsvärde är ett tämligen neutralt uttryck och det är villkorets utformning i övrigt som avgör vilka avvikelser som får ske inom ramen för villkoret.⁵⁷ Begreppet är ett uttryck för att ange existensen av ett siffervärde i ett villkor. I 11 § FMH anges att ett begränsningsvärde är den mängd, koncentration eller nivå på utsläppet som inte får överskridas eller underskridas under en eller flera angivna tidsperioder eller på annat sätt som närmare anges i tillståndet. Detta värde kan bestämmas att gälla som ett gränsvärde, riktvärde eller annat värde. Begränsningsvärdets definition bestäms i det enskilda fallet och det är definitionen som bestämmer begreppets materiella innehåll.⁵⁸

En grundläggande princip är att verksamhetsutövaren skall ha rättsliga och faktiska förutsättningar att klara av de krav som ett villkor kräver. Tillståndsmyndigheten måste således ha klart för sig att det finns konkreta åtgärder att vidta i form av skyddsåtgärder eller begränsningar i verksamheten när de fastställer begränsningsvärdet.⁵⁹

3.3.2.2 Gränsvärde

Ett gränsvärde är ett värde som inte får överskridas. Ett enstaka överskridande av ett villkor föreskrivet att gälla såsom gränsvärde är straffsanktionerat.⁶⁰ Enligt förarbetena till miljöbalken är utgångspunkten att slutliga villkor skall föreskrivas som gränsvärde.⁶¹

Av tidigare praxis framgår dock att Mark- och miljööverdomstolen i flera avgöranden ansett att gränsvärde skall reserveras för fall då det föreligger ett skyddsbehov över det normala och då det finns särskild risk för människors hälsa eller miljön.⁶²

Att verksamhetsutövaren skall ha rättsliga och faktiska förutsättningar att klara av de krav som ett villkor kräver får framförallt betydelse vid villkor som föreskriver gränsvärde. För att ett gränsvärde inte skall bli orimligt bör den föreskrivna utsläppsnivån därför sättas något högre än de genomsnittliga utsläppen. Eftersom överskridandet är straffsanktionerat måste det sålunda finnas en säkerhetsmarginal vid tillämpningen av ett gränsvärde jämfört med utsläppsnivåer som föreskrivs att gälla såsom riktvärden.⁶³

3.3.2.3 Riktvärde

Trots att begreppet riktvärde saknar grund i lagtext, har riktvärdesvillkor förekommit sedan 1981 i Koncessionsnämndens praxis. Tidigare krävdes för att ett villkorsöverskridande skulle vara straffbart att det även utgjorde en kränkning av ”*allmän eller enskild rätt*”. Detta ansågs vara mycket svårt att visa i det enskilda fallet varför man 1982 tog bort kränkingsrekvisitet och straffbestämmelserna skärptes. Ändringen föranleddes av att straffbestämmelserna

⁵⁷ MÖD 2009:2, s. 7.

⁵⁸ 11 § FMH.

⁵⁹ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 171.

⁶⁰ Bjällås, s. 123.

⁶¹ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 171f.

⁶² MÖD2009:9, s. 3.

⁶³ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 172.

sällan aktualiserades, utan uppfattades i stället som tomma hot.⁶⁴ Men skärpningen innebar enligt Koncessionsnämnden ett stort hot för verksamhetsutövarna och därför konstruerades ett villkor med riktvärden där en överträdelse ej ledde till åtal, utan verksamhetsutövaren skulle vidta åtgärder om värdet överskreds.⁶⁵

I förarbetena till miljöbalken finns några allmänt hållna uttalanden som gäller användningen av riktvärdesbegreppet och valet mellan gränsvärde och riktvärde. Lagstiftarens utgångspunkt är att riktvärden som huvudregel endast bör komma ifråga vid provotidsförordnanden där slutliga villkor skall fastställas senare. Men det framhålls också att det inte föreligger något hinder mot att slutliga villkor i miljöfarlig verksamhet, när det är lämpligt, utformas som riktvärden.⁶⁶

Villkor föreskrivna att gälla såsom riktvärde innebär att verksamhetsutövaren är skyldig att vidta åtgärder vid ett överskridande. Det har framhållits att ett riktvärde är åtgärdsinriktat eftersom det syftar till att få till stånd de åtgärder som krävs om det överskrids. För straffbarhet förutsätter riktvärdet att verksamhetsutövaren underlåter att vidta åtgärder vid ett överskridande, det är vid själva underlåtenheten som verksamhetsutövaren bryter mot villkoret. Syftet med konstruktionen var att komma förbi att den straffbara händelsen knöts till det överskridna villkorsvärdet och i stället knöts det till underlåtenheten att vidta åtgärder vid ett överskridande.⁶⁷

Problematiken med en riktvärdeskonstruktion har varit att det är svårt att avgöra när verksamhetsutövaren har underlåtit att vidta åtgärder för att förhindra ett fortsatt överskridande. Villkor som föreskriver riktvärde har dock efter miljöskyddslagen och koncessionsnämndens praxis utvecklats till att tydligare ange tidsramar för åtgärder. Riktvärdeskonstruktionen stadgar att om värdet överskrids skall verksamhetsutövaren inom en tid, som ofta är angiven i tillståndet, underrätta tillsynsmyndigheten om överskridandet samt redovisa vilka åtgärder verksamhetsutövaren har vidtagit respektive avser att vidta för att överskridandet inte skall upprepas. Riktvärdeskonstruktionen har således utvecklats till att tydligare ange verksamhetsutövarens skyldigheter med visst angivande av tidsramar.

3.3.2.4 Annat värde

Enligt 11 b § FMH kan ett begränsningsvärde som föreskrivs i ett tillstånd bestämmas att gälla som gränsvärde, riktvärde eller *annat värde*. Denna formulering väcker frågan om det finns ett annat värde som kan användas i villkor som innehåller begränsningsvärden.

Naturvårdsverket framhåller att *”Bedömning av om begränsningsvärden i slutliga villkor ska uttryckas som gränsvärde, riktvärde eller på annat sätt måste bero på omständigheterna i det enskilda fallet.”*⁶⁸ Uttrycket på annat sätt syftar

⁶⁴ Prop. 1980/81:92, s. 48ff.

⁶⁵ Michanek, Zetterberg, s. 259f.

⁶⁶ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 171f.

⁶⁷ Bjällås, s.123f.

⁶⁸ M 5069-07, s. 7, liknande formulering ges även i Naturvårdsverkets yttrande i MÖD 2009:2.

rimligtvis på att föreskriva om krav på utrustning i stället för ett värde. Men fortfarande kvarstår förordningens formulering ”annat värde”.

Förordningen grundas på IPPC-direktivet och 11b § fick sin lydelse genom en ändring av förordningen 2003⁶⁹, det finns inga anvisningar om vad ”annat värde” innebär. 11b § har använts som stöd i argumentationen att det föreligger författningsstöd för att föreskriva riktvärde. Orden ”annat värde” kan möjligtvis öppna upp för en konstruktion av ett nytt värde som är rättssäkrare än ett riktvärde men tillåter vissa överträdelser till skillnad från ett gränsvärde.

3.3.2.5 Begränsningsvärde efter Mark- och miljööverdomstolens ställningstagande 2009

Det har tidigare framhållits att tillståndsmyndigheten haft frihet att utforma villkor på det sätt som ansetts lämpligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.⁷⁰ Denna frihet har lett till att det saknas en enhetlig uppfattning om villkorskonstruktionen, samtidigt som det har främjat en individuell prövning av varje enskild verksamhet. Mark- och miljööverdomstolen har nu fastställt att villkor inte längre skall preciseras genom att föreskriva rikt- eller gränsvärden. Innebär det att begreppet begränsningsvärde tillskrivs en ny innebörd?

Begreppet begränsningsvärde har, genom Mark- och miljööverdomstolens avgöranden, formulerats till ett värde som inte får överskridas genom att ange att om tillsynsmyndigheten anser att det objektivt går att verifiera att villkorsvärdet överskridits, skall tillsynsmyndigheten anmäla överträdelsen till polis- eller åklagarmyndigheten.⁷¹ Begreppet tillskrivs denna rättsverkan utan att föreskrivas att gälla som gränsvärde, riktvärde eller annat värde.

I avsaknad av en tydlig definition av begreppet finns det anledning att utgå från en bokstavstolkning av Mark- och miljööverdomstolens avgöranden i domarna om begränsningsvärde. I domskälen framhölls att om inget stadgas i villkoret är utgångspunkten att begränsningsvärdet utgör ett gränsvärde.⁷² Det innebär att en överträdelse av villkorsgränsen omedelbart är ett brott mot villkoret. Efter avgörandena har begreppet blivit synonymt med gränsvärde och tillämpas i stor omfattning på det sättet av tillståndsmyndigheter, trots att det egentligen är ett halvlegalt ord eftersom det fram till ändringen använts som värde som för att erhålla status skall föreskrivas att gälla som ett gränsvärde, riktvärde eller annat värde.

Under förutsättning att ett villkor med begränsningsvärde inte kopplas till någon annan form av villkorsutformning som indikerar att ett begränsat överskridande accepteras, är den rimliga tolkningen i den nuvarande situationen att ett begränsningsvärdes rättsverkan motsvarar ett gränsvärdes rättsverkan eftersom det är så begreppet tillämpas av överinstansen. En utmönstring av rikt- och gränsvärde innebär dock att konstruktionen med villkor föreskrivna att gälla som

⁶⁹ SFS 2003:1052.

⁷⁰ Bengtsson, m.fl., 22:40f.

⁷¹ MÖD 2009:2, s. 12 samt M 5069-07, s. 15.

⁷² MÖD 2009:2 s. 12.

gränsvärden består. Detta kommer att vara utgångspunkten i den fortsatta analysen av begreppet.⁷³

3.3.3 Konsekvenser som följer av en överskriden utsläpps- eller bullernivå

3.3.3.1 Överskridande av ett begränsningsvärde

Begränsningsvärdet anger inte i sig vilka konkreta åtgärder som verksamhetsutövaren skall vidta utan denne får själv välja vad som skall göras för att klara värdet, eller så kan tillsynsmyndigheten ålägga verksamhetsutövaren att vidta vissa åtgärder. Verksamhetsutövaren är skyldig att följa villkoren i tillståndet och denna skyldighet är straffsanktionerad. Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot villkor kan, enligt 29 kap. 4 § 2 st. MB, dömas för otillåten miljöverksamhet till böter eller fängelse i högst två år.⁷⁴

Enligt 26 kap. 2 § MB åligger det tillsynsmyndigheten att anmäla straffbelagda överträdelse till polis- eller åklagarmyndighet. I Mark- och miljööverdomstolens avgöranden betonas detta särskilt. I Naturvårdsverkets allmänna råd framhålls att anmälan skall ske i nära anslutning till överträdelsen för att klargöra att en sådan överträdelse ej godtas av myndigheten. En anmälan innebär inte att tillsynsmyndighetens övriga åligganden för att säkerställa syftet och kontrollera efterlevnaden av villkoret sätts ur spel, utan tillsynsmyndigheten är skyldig att fortsätta handläggningen och vidta de åtgärder som behövs.⁷⁵

Vid ett överskridande av ett gränsvärde måste verksamheten, om andra åtgärder inte är tillräckliga, omgående begränsas i den utsträckning som behövs för att värdet skall klaras. Produktionsbegränsande åtgärder måste ske eftersom en förutsättning för tillståndet är att villkoren följs.⁷⁶ Omedelbarheten bör gälla även vid ett överskridet begränsningsvärde med hänvisning till att samma rättsverkan följer vid ett överskridet begränsningsvärde som vid ett överskridet gränsvärde. Det kan innebära att en verksamhet under viss tid behöver stoppas om till exempel en ljuddämpare till en fläkt går sönder och förskrivna bullernivåer överskrids.⁷⁷

3.3.3.2 Överskridande av ett riktvärde

Vid ett överskridande av ett riktvärde skall verksamhetsutövaren vidta åtgärder för att komma tillrätta med problemet. Misslyckas verksamhetsutövaren att vidta åtgärder för att ett överskridande inte skall upprepas, uppstår en skyldighet att vidta produktionsbegränsande åtgärder, precis som vid överskridande av ett gränsvärde. Skillnaden är att produktionsbegränsande åtgärder behöver vidtas först efter ett konstaterande att verksamhetsutövaren har misslyckats med att

⁷³ Observera att jag i avsnitt 5 kommer att beskriva användandet av en annorlunda villkorsutformning med ett begränsningsvärde som kan anses öppna upp för andra möjligheter.

⁷⁴ Bengtsson, m.fl., 29:31f.

⁷⁵ Bengtsson, m.fl., 26:7.

⁷⁶ Bjällås, s. 124.

⁷⁷ MÖD 2009:2 s. 4.

återgå till den angivna nivån. En riktvärdeskonstruktion innehar därför en längre ”grace period” eller ”bromssträcka” som Bjällås väljer att beskriva det som.⁷⁸

Den utlösande faktorn för när straffsanktioner får vidtas är när det kan konstateras att verksamhetsutövaren begått ett brott mot ett villkor. Vid den tidpunkten inträder samma straffsanktioner mot verksamhetsutövaren som vid överskridandet av ett gränsvärde. Villkoret medför enligt konstruktionen en skyldighet för verksamhetsutövaren att vidta åtgärder så att villkoret hålls. Det torde här vara upp till tillsynsmyndigheten att avgöra vid vilken tidpunkt verksamhetsutövaren har brutit i sin skyldighet. Riktvärdesvillkor tvingar även tillsynsmyndigheten att bedöma och ta ställning till om de åtgärder verksamhetsutövaren vidtar eller planerar att vidta är tillräckliga för att förhindra ett överskridande. Utgångspunkten är att det redan i samband med tillståndsprövningen skall göras klart vilka åtgärder som krävs för att de krav som följer av de allmänna hänsynsreglerna skall följas.⁷⁹

Frågan är om riktvärdeskonstruktionen har övergetts helt i slutliga villkor eller om den till viss del lever kvar i alternativa villkorsutformningar. Tillståndsmyndigheterna synes hålla en hård linje vad avser att inte använda sig av formuleringen riktvärde, men begreppets innebörd kan återfinnas i nya villkorsutformningar som accepterar begränsat överskridande.

3.3.4 Begränsningsvärde i enlighet med industriemissionsdirektivet

Begreppet ”utsläppsgränsvärde” definierat i art. 2.6 IPPC-direktivet motsvaras i IED av ”gränsvärde för utsläpp” definierat i art. 3.5 IED. I IED preciseras begreppet i art. 3.13 med ”utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik”. Enligt art. 15.3 IED är det under normala driftsförhållanden som ”utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik” skall hållas. Utredningen framhåller att tidigare villkorspraxis kunde inneburi problem, eftersom det ofta föreskrevs gränsvärden som verksamhetsutövaren var tvungen att hålla sig långt under för att erhålla marginaler vid driftsstörningar som resulterade i högre utsläpp. Utredningen menar att vid villkorsskrivning måste det beaktas att ”utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik” är avsedda att kunna hållas vid *normala driftsförhållanden*. Därmed motsvarar utformningen inte i svensk mening ett traditionellt gränsvärde. Utredningen framhåller att nuvarande praxis kring utformningen av begränsningsvärden dock bör ge förutsättningar för en rimlig och korrekt implementering.⁸⁰ Att utsläppsnivåerna är avsedda att kunna hållas vid normala driftsförhållanden innebär i praktiken en konstruktion som öppnar upp för att acceptera ett begränsat antal överskridanden. Avsikten är att redan i villkoret visa att nivåerna skall innehållas vid normala driftsförhållanden men att avvikelser kan ske vid oförutsebara händelser.

⁷⁸ Bjällås, s. 124.

⁷⁹ Dnr: NV-01475-10, s. 3.

⁸⁰ SOU 2011:86, s. 164ff.

3.4 Begränsningsvillkor – ett rättssäkert villkor?

3.4.1 Rättssäkerhet

Rättssäkerhet innebär ett rättsligt skydd för den enskilde och reglerar hur det allmänna får agera. Den formella rättssäkerheten betonar rättsordningens förutsebarhet och allas likhet inför lagen.⁸¹ Begreppet rättssäkerhet är mångtydigt och saknar en given betydelse.⁸² Nilsson framhåller att de uttryck för rättssäkerhetsskyddet som lagfästs i Sverige endast omfattar formell rättssäkerhet, men menar att det är oundvikligt att materiell rättssäkerhet även vägs in i miljösammanhang.⁸³ Materiell rättssäkerhet betonar innehållet i rättsnormerna, men även det rättsliga beslutets karaktär eller effekter. Nilsson menar att det därmed inte skall bortses från att miljölagstiftningen faktiskt syftar till att begränsa medborgarnas frihet att utöva verksamhet som kan skada miljön.⁸⁴

Rättssäkra villkor skall utformas tydligt för att precisera vad som krävs av verksamhetsutövaren för att uppfylla villkoren och utgöra grund för att konstatera om en överträdelse har begåtts. Verksamhetsutövaren skall på förhand kunna bilda sig en uppfattning om vilka krav som kan komma att ställas på verksamheten. I NJA 2006 s. 310 anförde Högsta domstolen att det utformade villkoret med uttrycket ”dokumenterad kunskap” saknade ”*varje precisering beträffande kvalitet och kvantitet*”⁸⁵. Det innebar att verksamhetsutövaren inte kunde utläsa hur djupgående kunskaper som krävdes eller hur de skulle vara dokumenterade. Mark- och miljööverdomstolen framhåller att ett begränsningsvillkor där ett överskridande omedelbart leder till straffsanktioner preciserat med föreskrifter om kontroll är rättssäkert.⁸⁶

Generella villkor ger inte ledning vad som mer konkret krävs i varje situation. Av villkoret skall det gå att konstatera om en överträdelse har skett. Ett villkor med begränsningsvärde anger att verksamhetsutövaren inte får överskrida den angivna gränsen, verksamhetsutövaren vet vilka värden som förväntas upprätthållas. Mot denna bakgrund torde det vara möjligt att framhålla att en villkorsutformning som tydligt anger ett värde som inte får överskridas är rättssäkrare än en riktvärdeskonstruktion där straffbarheten inte är knuten till själva överskridandet. Men frågan är om ett begränsningsvärde preciserat med kontroll är den enda lösningen för att åstadkomma ett rättssäkert villkor.

⁸¹ Peczenik, *Vad är rätt?*, s. 51f.

⁸² Frändberg, JT 2000/01, s. 270f.

⁸³ Nilsson, s. 120.

⁸⁴ Nilsson, s. 131.

⁸⁵ NJA 2006 s. 310, s. 10.

⁸⁶ MÖD 2009:2, s. 11.

3.4.2 Verksamhetsutövarens rättssäkerhet

Utgångspunkten är att den enskilde skall ha möjlighet att förutse vilka krav myndigheten kan komma att ställa på verksamheten.⁸⁷ Ett begränsningsvärde som inte tillåter något överskridande kan innebära att högre krav ställs på verksamhetsutövaren. Ett exempel är bullervillkor som i stor utsträckning har angetts i form av riktvärde. Värdet är vanligtvis hämtat direkt från Naturvårdsverkets allmänna råd där den angivna nivån är djupt rotad sedan 1978 och bedömts utgöra en skälig avvägning. För verksamhetsutövaren har denna nivå, exempelvis 50 dBA under dagtid, utgjort den nivå som skall hållas, men ett överskridande leder endast till att åtgärder måste vidtas. I de fall bullervillkor föreskrivs som begränsningsvärde, som inte får överskridas, är det stor sannolikhet att samma nivå kommer att gälla. Det innebär ett större ingripande i verksamheten eftersom verksamhetsutövaren behöver hålla en lägre nivå för att inte riskera att överskrida värdet. Miljöbalken stadgar en skyldighet att vidta de försiktighetsåtgärder som behövs för att motverka skada och olägenhet. Verksamhetsutövare skall använda sig av bästa teknik och risk för skada skall motverkas. Dessa krav begränsas dock av att kraven inte får vara orimliga. Nyttan och kostnad för olika åtgärder skall vägas in i bedömningen, och kraven får inte gå utöver vad ett normalt företag i branschen kan förväntas klara.⁸⁸

Att fastställa ett begränsningsvärde motsvarande det riktvärde som tidigare gällde utan förgående analys av kostnader och miljönytta innebär en skärpning av villkoret eftersom verksamhetsutövaren måste hålla lägre nivåer för utsläpp eller buller. Ett begränsningsvärde som är direkt straffsanktionerat kan i princip göra det omöjligt att bedriva verksamheten om inte säkerhetsmarginal vid behov föreskrivs. Om samma rättsverkan följer vid ett överskridande av ett begränsningsvärde som vid ett överskridande av ett gränsvärde bör även samma säkerhetsmarginal, som finner stöd i förarbetena, ges i utsläppsvillkoren för att villkoret skall uppfylla kravet på rättssäkerhet.⁸⁹

3.4.3 Naturvårdsverkets yttrande om rättssäkra villkor

3.4.3.1 Villkor kombinerade med gräns- och riktvärden

Naturvårdsverket deltar som part och expert i tillståndsprövningar av bland annat industrianläggningar i enlighet med miljöbalken. Utöver verkets möjlighet att agera som part och driva samt överklaga särskilt viktiga mål har verket fått i uppdrag att yttra sig i egenskap av expertmyndighet i mål rörande bland annat begränsningsvärden.

Efter anmodan från Mark- och miljööverdomstolen inkom verket med ett yttrande i MÖD 2009:2. Verket gavs möjlighet att belysa frågan om begränsningsvärden i villkor alltid måste uttryckas som gränsvärden eller riktvärden med den betydelse dessa begrepp hade fått i praxis.

⁸⁷ Peczenik, s. 90ff.

⁸⁸ Nilsson, s. 149.

⁸⁹ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 172.

Först och främst framhåller verket att rättssäkra villkorsformuleringar måste eftersträvas oavsett om ett begränsningsvärde föreskrivs att gälla som riktvärde eller gränsvärde eller som något annat värde.⁹⁰ Verket pekade på olika fördelar respektive nackdelar med rikt- och gränsvärdeskonstruktioner. Enligt deras uppfattning bör tillståndsmyndigheten alltid överväga att använda riktvärde som ett komplement till gränsvärde där riktvärde och gränsvärde kombineras för samma parameter varvid gränsvärdet används för det sammanlagda utsläppet under ett år medan riktvärdet används för ett korttidsmedelvärde. Gränsvärdet sätter då en tydlig gräns för miljöpåverkan och ger samtidigt utrymme för varierande utsläpp. Riktvärdet sätter en gräns för hur stora dessa variationer får vara och främjar samtidigt snabbare åtgärdsinsatser om värdet överskrids. Naturvårdsverket framhöll även att villkorskonstruktioner med begränsat accepterade av överskridande kan både vara lämpliga och rättssäkra.⁹¹

3.4.3.2 Yttrande med ”Knauf-villkor”

Naturvårdsverket inkom även med ett yttrande i ett annat mål om tillstånd som var uppe för avgörande i Mark- och miljööverdomstolen.⁹² Yttrandet var upprättat efter Mark- och miljööverdomstolens avgöranden i ovan refererade mål. Naturvårdsverket anförde att de tidigare gett sin syn på användningen av gräns- och riktvärden och att domarna om begränsningsvärden⁹³ inte hade förändrat verkets grundsyn i frågorna.⁹⁴

Naturvårdsverket framhöll att det är vanligt förekommande med villkor som kan ifrågasättas ur rättssäkerhetssynpunkt och menade att det så kallade allmänna villkoret, som regelmässigt meddelas i tillstånd för miljöfarlig verksamhet, kan betvivlas ur detta hänseende. Ett allmänt hållet villkor som inte kan utgöra grund för att konstatera en överträdelse och dessutom är så allmänt att det inte tillför något som konkretiserar de allmänna hänsynsreglerna får anses sakna betydelse och bör således inte föreskrivas.⁹⁵

Naturvårdsverket menade att det går att formulera rättssäkra villkor med samma syften som ett riktvärde genom att ange att verksamhetsutövaren skall meddela tillsynsmyndigheten om utsläppet överskrider en viss nivå. Verket framhöll även att de ansåg att det fanns ett värde i att kombinera ett villkor på årsbasis med ett som syftar till att alltid hålla utsläppen på lägsta möjliga nivå. Verket föreslog en formulering av ett riktvärde som enligt dem mötte kravet på rättssäkerhet. ”Knauf-villkoret” formulerades med villkor på årsbas och månadsbas samt med en skyldighet för verksamhetsutövaren att inom en vecka efter att överskridande konstaterats underrätta tillsynsmyndigheten och redovisa vilka skyddsåtgärder som verksamheten ämnar vidta.⁹⁶ Mark- och miljööverdomstolen föreskrev dock

⁹⁰ Dnr: 546-3226-07 Rm, s. 1.

⁹¹ Dnr: 546-3226-07 Rm, s. 5ff.

⁹² Mål MÖD 2009:49, Knauf Danogips Gmbh Tyskland –filial Inland.

⁹³ Naturvårdsverket refererar här till avgörandena MÖD 2009:2 samt MÖD 2009:9.

⁹⁴ Dnr: 611-1501-09 Rm, s. 3.

⁹⁵ Dnr: 611-1501-09 Rm, s. 2f.

⁹⁶ Dnr: 611-1501-09 Rm, s. 7.

villkor med månadsvärde utan någon form av accepterat överskridande eller ”grace-period”.

3.4.3.3 Naturvårdsverkets grundinställning förändras

Villkor med riktvärdeskonstruktioner har i decennier varit allmänt vedertaget. När villkorsutformningen plötsligt ändrades, dröjde det innan remissinstanser anpassade sig till det nya rättsläget. Naturvårdsverket vidhöll länge riktvärdeskonstruktionen i yttranden och när det inte gav något resultat föreslog verket i stället ett antal olika varianter på rättssäkra utformningar. Mot bakgrund av verkets ändrade inställning kan det finnas anledning att hävda att deras argument i de tidigare yttrandena är starkare än i de senare där verket har justerat sina yttranden för att följa överinstansens praxis.

Naturvårdsverket överklagade en dom rörande utökad verksamhet vid ett pappersbruk och yrkade att Mark- och miljööverdomstolen skulle ändra mark- och miljödomstolens villkor till ett ”Knauf-villkor”, ett kombinerat villkor på årsbasis med ett månadsvärde som syftar till att alltid hålla utsläppen på lägsta möjliga nivå. Villkoret tillåter begränsat antal överskridande utan skyldighet att åtalsanmäla verksamhetsutövaren.

I november 2010 modifierade verket sitt yrkande och gick från ”Knauf-villkor” med månadsvärden till en villkorsformulering med högst två tillåtna överskridande månader per år. Verket framhöll att villkor skall vara utformade så att de uppfyller krav på rättssäkerhet, ändamålsenlighet och lämplighet för egenkontroll och tillsyn. Verket anförde att villkoret på månadsbas bör justeras för att bättre uppfylla kraven. Samtidigt framhöll verket att en villkorsutformning som tillåter ett visst antal överskridanden under en angiven tidsperiod kan uppfylla ovanstående krav. Denna typ av villkor gör det möjligt att sätta villkorsnivån med förhållandevis liten marginal till den utsläppsnivå som följer av kraven i 2 kap. MB. Ett sådant villkor ställer därigenom krav på verksamhetsutövaren att minimera driftstörningar och hålla utsläppen på lägsta nivå.⁹⁷

Naturvårdsverket justerade sitt yttrande ytterligare en gång i maj 2011. Verket gick då från en villkorskonstruktion med ett visst antal tillåtna överskridanden till ett villkor med ett årsmedelvärde. Verket menade att ett årsvärde innebär i sig att det är möjligt att i samband med oundvikliga driftstörningar tillfälligt överskrida det föreskrivna värdet utan att det innebär att villkoret överträds.⁹⁸

Naturvårdsverket har genom sina yttranden visat att de haft en grundinställning som skiljt sig från Mark- och miljööverdomstolens. Genom att jämföra yttrandena kan det dock utläsas att verket successivt ändrat inställning och numera menar att utsläppsvärden skall anges med begränsningsvärden som skall preciseras med kontrollvillkor. Med hänvisning till verkets yttranden kan det framhållas att det finns andra sätt att utforma rättssäkra villkor än ett

⁹⁷ Dnr: NV-01475-10, yttrande från 2010-11-25, s. 2.

⁹⁸ Dnr: NV-01475-10, yttrande från 2011-05-20, s. 2. Mark- och miljööverdomstolen avgjorde nyligen målet och föreskrev slutligen utsläppsvillkor som ansågs uppfyllt om minst tio av månadsmedelvärdena under kalenderåret klarar begränsningsvärdet, se M 197-10. Avgörandet behandlas mer ingående i avsnitt 5.3.3.1.

begränsningsvillkor som inte får överskridas. Naturvårdsverket har genom yttrandena gett Mark- och miljööverdomstolen ett antal varianter av utformningar som uppfyller kraven på rättssäkerhet.

3.5 Vad syftar villkorsändringen till att uppnå?

Av koncessionsnämndens praxis kan det utläsas att i stället för att se till villkors straffrättsliga betydelse, syftade villkor till att vara effektiva ur miljösynpunkt. Utsläppsnivåerna sattes lågt, men straffsanktionen knöts inte till överskridandet utan till underlåtenheten att vidta åtgärder vid ett överskridande. Ett åtgärdsinriktat villkor anses effektivt ur miljösynpunkt eftersom en verksamhet måste vidta åtgärder tidigare om nivåerna är lägre. Syftet med riktvärdeskonstruktionen var att komma förbi att den straffbara handlingen knöts till det överskridna villkorsvärdet.⁹⁹ Bjällås har framhållit att villkor i enlighet med miljöskyddslagen är till för miljöns skull, men att det inte får glömmas bort att villkoren också skall vara kontrollerbara. Vid misstanke om brott utgör villkor grunden för att avgöra om verksamhetsutövaren har brutit mot tillståndet. Villkorens utformning är av betydelse då en straffsanktion aktualiseras eftersom dessa ofta är en del av åklagarens gärningsbeskrivning.¹⁰⁰ Trots detta uttalande har den straffrättsliga rättsverkan till synes varit otydlig. Det bör kunna framhållas att villkorsutformningen främst har avsett att främja miljöskyddet. Intresset verkar inte ha varit att straffa verksamhetsutövaren utan snarar att få tillstånd åtgärder vid ett överskridet villkorsvärde.

Enligt Koncessionsnämndens praxis har användningen av riktvärde syftat till att spegla kontrollsituationen. Det har ej ansetts rimligt att utforma ett villkor att gälla som ett gränsvärde i de fall kontrollen bygger på enstaka stickprover.¹⁰¹ Detta uttalande tyder även på att villkor inte avsett att vid ett enstaka överskridande straffsanktionera verksamhetsutövaren, utan att snarare uppnå ett högt miljöskydd.

Mark- och miljööverdomstolen har, i avgörandena från 2009, gjort gällande att konstruktionen med riktvärden inte uppfyller kraven på rättssäkerhet eftersom tillståndsvillkor är förenade med stränga straffsanktioner. Domstolen menar att villkor skall utformas så att de kan utgöra grund för att konstatera om en överträdelse har begåtts och i så fall kan ligga till grund för påföljder enligt sanktionssystemet.¹⁰² För att ett överskridande skall leda till straffsanktioner krävs det att åklagaren kan visa att verksamhetsutövaren utom rimligt tvivel brutit mot ett villkor. Om villkoret är otydligt och det inte framgår när ett överskridande skall anses ha skett, kan åklagaren inte heller visa att en straffbar handling har vidtagits av verksamhetsutövaren.

⁹⁹ MÖD 2009:2, s. 8.

¹⁰⁰ Bjällås, s. 118.

¹⁰¹ Bjällås, s. 125.

¹⁰² MÖD 2009:2, s. 9 med hänvisning till NJA 2006 s. 310.

I avgörandena från 2009 anförts att en fortsatt användning av riktvärden kan leda till att villkorsskrivning inte får den styrande effekt som avsetts. Begränsningsvärdena kan då uppfattas som målsättningar med bristande efterlevnad. Mark- och miljööverdomstolen framhåller att den situation som rådde i slutet på 1970-talet då efterlevnaden var bristfällig, bör undvikas.¹⁰³ Detta uttalande bör kunna uppfattas som en strävan att bättre kunna kontrollera att verksamhetsutövaren inte bryter mot villkoren. Mark- och miljööverdomstolen har pekat på att underlåtenheten att vidta åtgärder kan ha berott på osäkerheten beträffande riktvärdets rättsliga status och förutsättningar för att, i tillsynen, framtvunga rättelse och för att lagföra överträdelser.¹⁰⁴ Villkor syftar till att skydda miljön, men skyddet kan inte uppnås om det inte går att säkerställa att villkoren följs.

Den ändrade villkorsutformningen innebär strängare krav på verksamhetsutövaren. Mark- och miljööverdomstolen har framhållit att syftet med begränsningsvärden anses vara att utsläppen hålls på lägsta möjliga nivå oberoende av produktionsförhållandena.¹⁰⁵ Men ur miljösynpunkt är det inte säkert att ändringen leder till förbättrade förutsättningar. Den säkerhetsmarginal som bör föreskrivas vid utformning av ett villkor som är direkt straffsanktionerat, i de situationer det är möjligt, innebär en nivå som är något högre än de genomsnittliga utsläppen eller bullernivåerna. Ett åtgärdsinriktat villkor torde vara mer effektivt ur miljösynpunkt.¹⁰⁶

Mot bakgrund av detta kan det sägas att den nya praxisen tyder på att synsättet troligen har ändrats och myndigheter avser att straffsanktionera fler verksamhetsutövare vid ett enstaka överskridande. Att villkor skall vara effektiva ur miljösynpunkt, som tidigare varit utgångspunkten, synes nu få stå tillbaka för villkor som ger bättre möjligheter att sanktionera verksamhetsutövare.

¹⁰³ MÖD 2009:2, s. 9.

¹⁰⁴ Morales, Joen, Miljööverdomstolen ändrar kurs om riktvärden –en analys, 2009-02-07.

¹⁰⁵ M 197-10, s. 17.

¹⁰⁶ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 172.

4 Kontroll preciserar begränsningsvärdet

4.1 Syftet med kontrollen är vagt angivet

I förarbetena till miljöbalken framgår att utformningen av tillståndet och de villkor som fastställs för driften av verksamheten har avgörande betydelse för egenkontrollen, tillsynen, påförandet av eventuell miljöstraffavgift och utdömandet av straff.¹⁰⁷

Efterlevnaden av miljöbalkens regler beror på två huvudsakliga faktorer, nämligen att de som berörs förstår syftet med reglerna och betydelsen att de följs samt att det finns en väl fungerande tillsyn som leder till att överträdelser beivras.¹⁰⁸ Om efterlevnaden av villkor inte kan kontrolleras förlorar balken ett viktigt instrument. Samtidigt har verksamhetsutövaren ett ansvar att kontrollera sin efterlevnad av miljöbalkens regler, detta regleras i 2 kap. och 26 kap. MB, förordningen om verksamhetsutövares egenkontroll samt Naturvårdsverkets föreskrifter¹⁰⁹. Det finns således redan regler som klargör vilka skyldigheter en verksamhetsutövare har att kontrollera efterlevnaden av villkor.

Det bör kunna påstås att avsaknaden av kontroll således inte har varit avgörande huruvida villkor uppfyllt kraven på rättssäkerhet eller inte. Samtidigt leder tydligare villkor till klarare riktlinjer för verksamhetsutövaren. Om kontrollen regleras i tillståndet behöver verksamhetsutövaren inte tolka hur verksamheten skall kontrolleras för att uppfylla villkoren i tillståndet.

Mark- och miljööverdomstolen uttalade, i avgörandena från 2009, mycket vagt hur kontrollen ämnade precisera begränsningsvärdet och i vilken omfattning den skulle preciseras i tillståndsdomen. Det anfördes att det är en avvägningsfråga hur noggrant kontrollen skall anges. Detta avsnitt inleds med en analys av överdomstolens avsikt att införa kontrollvillkor för att därefter redogöra för konsekvenserna av att kontrollen regleras i tillståndet. Avslutningsvis kommer syftet med att reglera kontrollen i tillståndet att analyseras.

4.2 Utgör kontrollvillkor en del av begränsningsvärdeskonstruktionen?

Utgör kontrollvillkoren per automatik en del av det nya begränsningsvärdet¹¹⁰? Tidigare villkorskonstruktioner med begränsningsvärden har vanligtvis inte

¹⁰⁷ Prop. 1997/9:45, del 1, s. 171f.

¹⁰⁸ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 172.

¹⁰⁹ NFS 2000:15.

¹¹⁰ Här avses det begränsningsvärde som enligt bokstavstolkning av MMÖD:s praxis i begränsningsvärdes domarna har samma rättsverkan som ett gränsvärde.

kopplats till kontrollvillkor i tillståndsdomen.¹¹¹ Mark- och miljödomstolen har inte framfört att gränsvärdeskonstruktionen är otydlig eller problematisk från rättssäkerhetssynpunkt, utan snarare att kategoriseringen av begränsningsvärden och den flitiga användningen av riktvärdesbegreppet utgör problematiken.¹¹² Samma straffsanktioner som följer vid en överträdelse av ett gränsvärde följer numera vid en överträdelse av ett begränsningsvärde. Kan konstruktionen med att ett begränsningsvärde kopplas till föreskriven kontroll därav anses gå ett steg för långt? Uppnår man egentligen kraven på rättssäkerhet redan vid föreskriften om ett begränsningsvärde i villkoren?

Mark- och miljööverdomstolen framhöll i de aktuella avgörandena att det fordrades *”en högre grad av precisering av begränsningsvärdena än vad som nu brukar förekomma”*¹¹³. Begreppet begränsningsvärde tilldelades i stället sitt materiella innehåll genom att preciseras med kontrollföreskrifter. Utan angivande av kontroll som stadgar vad som skall kontrolleras och hur kontrollen skall ske, kan ett överskridet värde inte verifieras. Kontrollen bidrar således till tydligare villkor. Men denna kontroll har tidigare reglerats i verksamhetsutövarens kontrollprogram och ett överskridande har således kunnat verifieras.

Är Mark- och miljööverdomstolens avsikt att begränsningsvärdet uteslutande skall preciseras genom kontrollvillkor? Mark- och miljööverdomstolen har framhållit att *”begreppen gränsvärde och riktvärde bör utmönstras i villkor som innehåller begränsningsvärden och att dessa villkor i stället bör preciseras genom att kontrollen av dem fastställs...”*¹¹⁴. Samtidigt har det anförts att *”det kan av praktiska skäl vara lämpligt att överlämna detaljerna i kontrollen till ett kontrollprogram”*¹¹⁵. Domstolen anför således en att precisering *bör* ske genom kontrollvillkor, men samtidigt går det inte att helt utesluta att preciseringen kan ske på annat sätt.

Om innebörden av ett begränsningsvärde blir oklart därför att det finns olika uppfattningar om vilken mätmetod som skall användas och mätmetoderna leder till olika resultat kan detta motivera att kontroll föreskrivs i tillståndet.¹¹⁶ Men återigen, i dessa fall kan kontrollen regleras i kontrollprogrammet. Någon tydlig anvisning om hur kontrollvillkoret faktiskt är avsett att påverka skärpan av nu prövade villkor har inte domstolen gett, enligt en analys av miljørådet Joen Morales.¹¹⁷

¹¹¹ MÖD 2009:2, s. 11, MÖD 2009:9, s. 10.

¹¹² MÖD 2009:2, s. 9.

¹¹³ M 5069-07, s. 12.

¹¹⁴ MÖD 2009:2, s. 11 samt M 5069-07, s. 14.

¹¹⁵ MÖD 2009:2, s. 11 samt M 5069-07, s. 14.

¹¹⁶ M 7933-08, s. 9.

¹¹⁷ Morales, Joen, Miljööverdomstolen ändrar kurs om riktvärden –analys, 2009-02-17.

4.3 Kontrollvillkor för att uppfylla EU direktiv

4.3.1 IPPC-direktivets krav på att föreskriva kontroll

Ett motiv till att reglera kontrollen i villkoret är att kraven i 22 kap. 25 § MB skall uppfyllas.¹¹⁸ Mark- och miljööverdomstolen hänvisar i de diskuterade avgörandena till art. 9 IPPC-direktivet och menar att direktivet utgår från att villkor med begränsningsvärden skall kombineras med villkor om hur kontroll skall ske. Art. 9.5 stadgar: ”Tillståndet ska innehålla lämpliga krav för utsläppskontroll med angivande av mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod samt omfatta en skyldighet att till den behöriga myndigheten lämna de uppgifter som är nödvändiga för att kontrollera att villkoren i tillståndet iakttas”.¹¹⁹

Bestämmelsen i 22 kap. 25 § 1 st. 3 p. MB har kompletterats efter en anmärkning från EU-kommissionen. Tidigare saknades ett uttryckligt krav på att ett tillstånd skall innehålla villkor om begränsningsvärden, utsläppskontroll och om bästa tillgängliga teknik. Däremot uppfylldes dessa krav genom en etablerad praxis hos tillståndsmyndigheten. EU kommissionen påpekade att det svenska kravet på att en tillståndsdom skall innehålla de villkor som behövs är allmänt hållet. Kravet innebär inte någon garanti för att tillståndet *de facto* kommer att innehålla de villkor, i det preciserade avseende, som IPPC-direktivet kräver.¹²⁰

Därför föreslogs en ändring av miljöbalkens bestämmelser om vad en tillståndsdom skall innehålla. 22 kap. 25 § 1 st. 3 p. MB kompletterades genom att begreppet kontroll exemplifierades. Enligt förarbetena genomfördes lagändringen av formella skäl då tillämpningen av de svenska bestämmelserna redan innebar att direktivets krav efterlevdes. I propositionen framhölls att kompletteringen inte innebar någon utökning av de krav som redan ställdes på tillstånden.¹²¹

Efter lagändringen 2002 har frågan om med vilken noggrannhet och detaljeringsgrad som kontrollen skall anges i tillståndet, varit föremål för Mark- och miljööverdomstolens bedömning. Överdomstolen fann att dessa frågor tidigare hade reglerats i kontrollprogram och att det i fortsättningen skulle ske på samma sätt. Motivet för domstolens ställningstagande var att det inte var praktiskt möjligt att ha en ordning där kontrollen i detalj fastställdes i ett villkor, eftersom varje ändring skulle behöva ske genom omprövning i enlighet med 24 kap. MB. Vidare anfördes att det i villkoret bör anges dels att det skall finnas ett kontrollprogram, dels att det i programmet skall anges mätmetoder, mätfrekvens och utvärderingsmetoder.¹²² Detta avgörande tyder på att Mark- och miljööverdomstolens inställning, i överensstämmelse med vad som framhölls i

¹¹⁸ MÖD 2009:2, s. 11.

¹¹⁹ 2008/1/EG art 9.5.

¹²⁰ Bengtsson, m.fl., 22:40ff.

¹²¹ Prop. 2001/02:65, s. 57f.

¹²² MÖD 2003:131.

förarbetena till ändringen, var att lagändringen inte föranledde någon egentlig ändring av villkorsutformningen för att uppfylla direktivets krav.

Mark- och miljööverdomstolen har även tagit ställning till frågan om vissa delar av en verksamhet skall underkastas villkorsreglering eller vara föremål för löpande tillsyn genom kontrollprogram.¹²³ I målet, som rörde tillämpningen av Sevesolagen, fann domstolen att egenkontroll var att föredra framför att reglera kontrollen i tillståndet. Avgörande faktorer var att arbetet förutsatte en kontinuerlig uppföljning och ett ständigt pågående förbättringsarbete, vilket utgjorde åtgärder som inte lämpade sig att regleras genom villkor i tillståndet. Även om frågorna hade stor betydelse för verksamhetens totala påverkan både från säkerhets- och miljösynpunkt, fanns det inte anledning att detaljreglera dem vid tillståndsprövningen, utan de skulle i stället hanteras inom egenkontrollen.¹²⁴

Mot denna bakgrund kan det invändas att det saknas skäl till, att med IPPC-direktivet som grund, hävda att ramarna för kontroll måste anges i villkor för att tillståndsdomar skall uppfylla direktivets krav.

4.3.2 Det nya industriemissionsdirektivet

För ett effektivt genomförande av lagstiftningen om industriutsläpp krävs ett pålitligt system för övervakning och kontroll som kan tillse att miljökraven uppfylls. I ingressen till IED anförs att verksamhetsutövaren bör åläggas att regelbundet rapportera till den behöriga myndigheten om hur tillståndsvillkoren uppfylls för att säkerställa att direktivet genomförs och tillämpas på ett effektivt sätt. I art. 14.1 (d) och (e) samt art. 16.2 IED finns ett nytt krav på periodisk kontroll.¹²⁵ Rapporteringsskyldigheten är inte en nyhet i IED utan motsvarar art. 9.5 i IPPC-direktivet, dock har skyldigheten preciserats med ett krav på viss regelbundenhet i rapporteringen. Enligt svensk rätt har verksamhetsutövaren redan en skyldighet att årligen lämna in en miljörapport som anger hur villkoren uppfylls, 26 kap. 20 § MB. Skyldigheten att rapportera resultaten från utsläppskontrollen följer av lag och är preciserad genom Naturvårdsverkets föreskrifter, skyldigheten regleras därav inte i det individuella tillståndsvillkoret.¹²⁶

Redan 2009, i de aktuella domarna om begränsningsvärde, framhöll Mark- och miljööverdomstolen gällande det nya direktivet att det kommer att innebära en skärpning av kraven på kontroll i tillståndsavgöranden jämfört med det nu gällande IPPC-direktivet.¹²⁷ Domstolen föreskrev villkor som angav att kontroll skulle ske med viss regelbundenhet.¹²⁸ I utredningen framhålls att bestämmelserna om kontroll har tillämpats så att kontrollfrågorna inte har behandlats i tillståndsavgöranden utan oftast separat i ett kontrollprogram. Dock anför utredningen slutligen med hänvisning till Mark- och miljööverdomstolens

¹²³ MÖD 2007:20.

¹²⁴ MÖD 2007:20, s. 4.

¹²⁵ SOU 2011:86, s. 94.

¹²⁶ SOU 2011:86, s. 154f.

¹²⁷ M 5069-07, s. 13.

¹²⁸ M 5069-07, där kontrollvillkoren angav mätfrekvens en gång per år samt MÖD 2009:2, där kontroll skall ske vart tredje år.

avgöranden 2009, att ramarna för kontroll av begränsningsvärdet bör anges i tillståndet.¹²⁹

IED ger medlemsstaterna utrymme för att anta generella föreskrifter i stället för att ange skyldigheter i det enskilda tillståndet. Eftersom det är en generell skyldighet fastställd i lag att inkomma med en årlig miljörapport krävs således inte att tillståndsvillkoren hänvisar till denna skyldighet. Utredningen konstaterar att svensk rätt således redan uppfyller art. 14.1 (d). Därmed kan det konstateras att en regelbunden rapporteringsskyldighet inte behöver anges i tillståndet. Kravet på regelbundet underhåll och periodisk kontroll av mark och grundvatten i art. 14.1 (e) uppfylls till viss del redan i svensk rätt genom egenkontroll och egenkontrollförordningen. För att uppfylla sista ledet i art 14.1 (e) som föreskriver uppställande av tillståndsvillkor avseende periodisk kontroll av mark och grundvatten, behövs däremot en komplettering av de nationella reglerna.¹³⁰

Det går inte att säkert fastställa hur industriemissionsdirektivet kommer att påverka villkorsutformningarna. Den största ändringen av relevans för den aktuella frågeställningen är kravet på regelbunden rapportering som uppställs för verksamhetsutövaren. Detta krav verkar, enligt utredningen, inte innebära några större förändringar. IED kommer, som ovan framhållits, framförallt att påverka villkorsutformningarna genom att tillämpningen av BAT förstärks. Utsläppsnivåer som grundas på BAT-slutsatser kommer att utgöra miniminivåer och verksamhetsutövaren kan inte yrka på säkerhetsmarginaler om nivån föreskrivs att gälla som ett begränsningsvärde som inte får överskridas.

4.4 Innebörden av att kontroll regleras i tillståndsdomen

Av 24 kap. 1 § MB framgår att en dom eller beslut som har meddelats i ett ansökningsmål åtnjuter rättskraft. Kontroll som regleras i villkoren blir en del av tillståndsdomen. Det innebär att kontrollvillkor åtnjuter samma rättskraft som de andra villkoren, men också att en ändring kräver en omprövning i enlighet med 24 kap. MB. Det skall uppmärksammas att det följer samma skyldighet att följa kontrollföreskrifterna i villkoret som resterande villkor.

Av 24 kap. 1 och 8 §§ MB framgår att det trots rättskraften är möjligt för verksamhetsutövaren att begära ändringar i tillståndet. Dock är kraven strikta om ändringen utgör en mildring av villkoret. Det krävs då att villkoret uppenbarligen inte längre behövs eller att villkoret är strängare än nödvändigt. En ändring av mätmetoden behöver nödvändigtvis inte utgöra en mildring av villkoret, men processen kan ändå tänkas bli stelbent eftersom den skall föregås av en ansökningsprocess som handläggs på samma sätt som ett vanligt tillståndsärende.¹³¹ Detaljer hur uppföljning och kontroll skall ske är enklare att revidera och ändra, till exempel med anledning av nya metoder eller resultat, i de fall de anges i kontrollprogrammet.

¹²⁹ SOU 2011:86, s. 156f.

¹³⁰ SOU 2011:86, s. 153.

¹³¹ Bjällås, s. 134ff.

Det skall även framhållas att tillsynsmyndigheten fortlöpande utvärderar meddelade villkor för en tillståndsgiven verksamhet. Om förutsättningar för omprövning eller ändring av villkor föreligger, är myndigheten skyldig att ansöka om detta enligt den särskilda ordning som framgår av 24 kap. 7 § MB. En förutsättning för omprövning eller ändring av villkor kan, enligt 24 kap. 5 § 1 st. 8 p. MB, vara om användandet av någon ny teknik för mätning eller uppskattning av förorening eller annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten.¹³²

Föreskrifter om kontroll i tillståndet innebär att verksamhetsutövarens flexibilitet försvinner och att teknisk utveckling inte ges samma genomslagskraft. Användandet av ett begränsningsvärde i utsläpps- och bullervillkor anses fördelaktigt eftersom det överlämnas till verksamhetsutövaren att bestämma hur villkoret skall klaras. Även BAT-principen bygger på en flexibilitet som skall främja teknisk utveckling. Genom att reglera kontrollen i tillståndet försvinner flexibiliteten som villkorsutformningen i övrigt grundas på.

Ur rättssäkerhetssynpunkt finns det såväl fördelar som nackdelar med att reglera kontrollen i tillståndsdomen och svaren varierar beroende på vems intresse som utgör utgångspunkten. För verksamhetsutövaren framgår det tydligt vilken metod som skall användas vid mätningar i de fall tillståndet föreskriver om kontrollen. Tillsynsmyndigheten har inte möjlighet att föreskriva en annan metod, som kan vara kostsammare eller svårare för verksamheten att genomföra, så länge villkoret inte ändras. Det föreligger på så sätt en förutsebarhet för verksamhetsutövaren som kan sammankopplas med rättssäkerheten. Om däremot en enklare, billigare eller mer exakt mätmetod utvecklas, krävs en ny ansökningsprocess för att verksamhetsutövaren skall kunna dra nytta av den nya tekniken. Naturvårdsverket har framhållit att det bör finnas ett viss mått av flexibilitet så att kunna erfarenheter eller ändringar i till exempel standardiserade mätmetoder kan tillämpas utan att det krävs en villkorsändring.¹³³

Mark- och miljööverdomstolen har framhållit att i formellt hänseende har alla villkor samma status. Det innebär att verksamhetsutövaren måste uppfylla *samtliga* villkor. Om detta inte sker har tillsynsmyndigheten samma skyldigheter att ingripa, oavsett villkorets utformning och innehåll och oavsett om det är ett villkor som innehåller begränsningsvärden eller ej.¹³⁴

Föreskrifter om kontroll blir fullständigt integrerade om de regleras i tillståndet. Verksamhetsutövaren åläggs ytterligare straffsanktionerade villkor som vid överträdelse skall anmälas till polis- eller åklagarmyndigheten. Ett villkor som innehåller ett begränsningsvärde som är kopplat till mätmetod och mätfrekvens innehåller tre delar som verksamhetsutövaren måste följa för att inte riskera att bli åtalsanmäld. Begränsningsvillkoret får för det första inte överskridas, vidare måste den mätmetod som anges i villkoret användas och slutligen frekvensen

¹³² Bengtsson, m.fl., 24:24.

¹³³ MÖD 2009:49, s. 7.

¹³⁴ M 5069-07, s. 12.

upprätthållas. Om verksamhetsutövaren skulle använda sig av en annan metod än föreskriven bryter han mot ett villkor i tillståndet.

Eftersom Mark- och miljööverdomstolen inte har angivit hur omfattande kontrollen skall regleras i tillståndet är att det upp till tillståndsmyndigheten att avgöra hur detaljerade föreskrifterna skall vara. Det främjar förvisso en individuell prövning, men innebär också att myndigheten får till uppgift att analysera överdomstolens avsikt hur detaljerat kontrollen skall anges. Det föreligger således en risk att kontrollvillkor inte tillämpas enhetligt.

Om kontrollvillkoren i tillståndsdomen överensstämmer med de villkor som annars hade reglerats inom ramen för kontrollprogrammet påverkas inte verksamhetsutövaren i någon större utsträckning. Under förutsättning att tillståndsmyndigheten är mottaglig för verksamhetsutövarens förslag på mätmetoder och frekvens samt inte går längre i sin reglering än vad som sker idag, är inverkan på verksamheten relativt liten jämfört med om kontrollen regleras i kontrollprogrammet. Som anförts ovan finns det möjligheter, förvisso under en stelbent process, för både verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheterna att ansöka om ändring av kontrollvillkoret. Men det är viktigt att verksamhetsutövaren är medveten om konsekvenserna som följer med att kontrollen regleras i tillståndsdomen.

4.5 Syftet med att precisera begränsningsvärdet

Begränsningsvärden skall preciseras genom angivande av kontroll. Men vad är egentligen syftet med att föreskriva om kontroll i tillståndet? Genom att analysera domskälen i Mark- och miljööverdomstolens avgöranden från 2009, kan följande slutsatser dras om avsikten att precisera begränsningsvärdet.

Tidigare har villkor kunnat tillmätas olika tyngd beroende på att de reglerar förhållanden som kan ha olika betydelse när det gäller risken för påverkan på människors hälsa och miljön.¹³⁵ Begränsningsvillkoren har kunnat föreskrivas att gälla som gränsvärde eller riktvärde, det har på så sätt varit möjligt att variera villkorets rättsverkan. Efter utmönstringen av riktvärde och gränsvärde skall alla villkor föreskrivas att gälla som begränsningsvärde. Det finns därför ett behov att i tillståndsprövningen kunna nyansera villkoret beroende på verksamhetens påverkan på människors hälsa och miljön. Begränsningsvärdet erhåller sin status genom forskrifter om hur kontrollen skall ske och hur omfattande den skall vara. Situationer där det föreligger ett uttalat skyddsbehov över det normala och då det finns särskild risk för människors hälsa eller miljön kan innebära att tillståndet föreskriver mer omfattande kontroll.

Kontrollen kan, som tidigare, regleras på samma sätt i kontrollprogrammet. Men om kontrollen uteslutande regleras i kontrollprogrammet förloras möjligheten att redan i tillståndsprövningen tillmäta begränsningsvärdet en rättsverkan. Som en

¹³⁵ MÖD 2009:2, s. 10.

del i tillståndsprovningen är det nödvändigt att klargöra hur kontrollen skall genomföras för att kunna göra den rimlighetsprovning som krävs enligt 2 kap. 7 § MB. Blir kostnaderna för kontrollen så höga att de inte framstår som rimliga bör villkorets utformning övervägas.¹³⁶ Förutsättningarna för utförandet av kontrollen är ofta avgörande för innebörden av villkor. I vissa fall kan kontrollen fordra så kostsamma och komplicerade insatser, att det med hänsyn till risken för miljöpåverkan och de tekniska förutsättningar som föreligger inte är rimligt att utföra kontrollen annat än under kortare tider med längre mellanrum. I de situationerna kan villkorets utformning behöva övervägas.¹³⁷

Föreskrifter i tillstånd om hur begränsningsvärdet skall kontrolleras ger den nödvändiga nyanseringen av villkorets betydelse. En nyansering som är nödvändig när samtliga utsläpps- eller bullernivåer numera föreskrivs att gälla som begränsningsvärde.

¹³⁶ M 5069-07, s. 13.

¹³⁷ MÖD 2009:2, s. 10.

5 Påverkan på industrin

5.1 Ändrade förutsättningar

Mark- och miljööverdomstolens nya praxis har medfört att verksamhetsutövare samt juridiska och tekniska konsulter som arbetar med tillståndsprövningar i större utsträckning än tidigare har tvingats fundera på hur rimliga och realistiska villkor avseende begränsningsvärden skall utformas.¹³⁸

Verksamheter som bedriver miljöfarlig verksamhet önskar i de allra flesta fall en snabb och effektiv hantering av tillstånds- och tillsynsfrågor. Genom en hög kvalitet på ansökningshandlingarna och tydliga yrkanden kan verksamhetsutövaren påverka processen och medverka till en smidigare handläggning. Väl underbyggda argument i ansökan och en förståelse för tillståndsmyndighetens nödvändiga avvägningar kan ge verksamhetsutövaren möjlighet att få gehör för sina synpunkter och på så sätt undvika orimliga villkor eller andra inskränkningar.¹³⁹ Detta avsnitt syftar till att kartlägga och beskriva de effekter ett begränsningsvillkor preciserat med kontroll kan få för verksamhetsutövaren samt ange vad verksamhetsutövaren bör tänka på vid en tillståndsprocess. Slutligen skall några alternativa villkorsutformningar diskuteras.

5.2 Konsekvenser för verksamhetsutövaren

5.2.1 Begränsningsvärde i stället för en riktvärdeskonstruktion

Verksamhetsutövare menar att riktvärdeskonstruktionen innebar att tillsynsmyndigheten kontaktades vid ett överskridande och att verksamhetsutövaren i samråd med tillsynsmyndigheten diskuterade vilka åtgärder som var mest lämpliga. Motåtgärder vidtogs i regel utan dröjsmål.¹⁴⁰ Men det har även förekommit att verksamheter har överskridit riktvärden utan att tillräckliga åtgärder har vidtagits. Villkor med begränsningsvärden förväntas leda till ett minskat antal överskridande och möjlighet att komma till bukt med underlåtenheten att vidta åtgärder vid ett överskridande.¹⁴¹

Kraven att föreskriva villkor att gälla som begränsningsvärden har lett till att villkorsutformningar har blivit en betydligt viktigare del av tillståndsprövningen än tidigare. Att bedriva en verksamhet vars tillstånd bygger på att bolaget riskerar att bli föremål för straffrättsliga sanktioner på grund av ett enstaka överskridande påverkar självfallet verksamheten. När riktvärden omvandlades

¹³⁸ Bengtsson, Mårten, Miljööverdomstolen fastställer begränsningsvärden för utsläpp till vatten –en analys, 2009-10-06.

¹³⁹ SBMI, *Enhetliga rimliga villkor för täktverksamhet*, s. 2.

¹⁴⁰ Intervju med miljöchef på Kemira Kemi, 2012-01-31.

¹⁴¹ Morales, Joen, Miljööverdomstolen ändrar kurs om riktvärden –en analys, 2009-02-07.

till gränsvärden skärptes miljökraven eftersom marginalerna i princip försvann vid tillståndsprovningen.

Vid överskridande av ett begränsningsvärde kan produktionen behöva stoppas eller begränsas för att förhindra överskridandet, för verksamhetsutövaren kan det få betydande konsekvenser. En industriföreträdare framhåller att konsekvenserna blir orimliga om verksamheten måste stoppas och menar att det inte är möjligt att plötsligt begränsa produktionen. De åtgärder som måste vidtas vid en plötslig produktionsbegränsning står inte i proportion till de miljökonsekvenser som uppstår vid ett mindre överskridande.¹⁴²

Ett begränsningsvillkor som föreskriver månadsvärde kan leda till svårigheter för både verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten om tillgänglig analysmetod innebär att det tar ett antal veckor innan svaren från mätningarna redovisas. En verksamhet vars tillstånd föreskriver ett månadsvärde, mäter utsläpp en vecka per månad. Men resultaten från mätningarna dröjer några veckor och är verksamheten tillhanda en tid därefter.¹⁴³ Hur skall tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren agera om det nästan en månad senare skulle visa sig att ett månadsvärde har överskridits? Skall produktionsbegränsande åtgärder vidtas när verksamhetsutövaren får reda på överskridandet i efterhand då värdet med stor sannolik inte längre överskrids?

Många mätmetoder är osäkra och i vissa fall saknas andra alternativ. Om mätningar endast sker ett fåtal gånger per år, hur säker kan man vara på att värdet på mätningarna är representativt? I många fall är det inte rimligt att förelägga verksamhetsutövarna att göra mer än ett få antal mätningar per år. Miljöchefen på Kemira Kemi menar att värdena kan variera upp till 50 % vid mätning av stoftutsläpp, utan att utsläppsnivån egentligen överskridits. För företaget har mättillfällena för vissa utsläpp dubblats för att ge ett mer representativt värde. Det innebär en ökad kostnad och insats. Myndigheterna ställs här inför frågan hur man skall utforma villkor där mätningarna är statistiskt säkra, ett område där svar verkar saknas.¹⁴⁴

En industriföreträdare framhåller att det är svårt att få ett rättvist värde vid bullermätningar, framförallt på grund av omgivningsbuller, och att den mest representativa metoden är närfältsmätningar. Att utföra närfältsmätningar en gång om året är väldigt kostsamt för verksamheten. Begränsningsvärden för bullervillkor innebär stora konsekvenser för verksamheten eftersom det är svårt både att kontrollera och att begränsa.¹⁴⁵ För att mätningarna skall visa ett rättvist värde och för att verksamhetsutövaren skall säkerställa att nivåerna hålls under hela perioden behöver kontinuerliga mätningar på alla bullerkällor göras, något som inte är rimligt.

Frågan är om begränsningsvärden kan verka styrande i fråga om verksamhetsutövares incitament att vidmakthålla goda drifts- och underhållsrutiner.

¹⁴² Intervju med miljöansvariga på Skånemejerier, 2012-01-30.

¹⁴³ Intervju med miljöansvariga på Skånemejerier, 2012-01-30.

¹⁴⁴ Intervju med miljöchef på Kemira Kemi, 2012-01-31.

¹⁴⁵ Intervju med miljöansvariga Cementa AB, 2012-02-01.

Verksamhetsutövarna själva anser att låga utsläppsnivåer inte alltid leder till att man vidtar åtgärder som annars inte hade vidtagits. Miljöansvariga på Skånemejerier menar att man alltid arbetar för så låga utsläppsvärden som möjligt, oavsett vad villkoren föreskriver. De säger sig känna igen myndigheternas argument om att ju lägre utsläppsnivåerna är, ju mer måste verksamheterna arbeta för att begränsa utsläppen, men menar på att det argumentet inte är hållbart i realiteten utan att seriösa verksamheter ständigt strävar efter att minska utsläppen.¹⁴⁶

En annan industriföreträdare menar däremot att begränsningsvärden tvingar fram utökade drifts- och underhållsrutiner för att säkerställa att ett överskridande inte sker. Om marginaler saknas behöver verksamhetsutövaren se över hur verksamheten bedrivs mer noggrant samt arbeta mer proaktivt. Däremot påpekas att den insatsen som krävs för att säkerställa drifts- och underhållsrutinerna inte står i proportion till den miljövinna som uppnås.¹⁴⁷

En utvärdering från Naturvårdsverkets om verksamhetsutövarens arbete med egenkontroll, redovisar att myndighetens tillsyn påverkar verksamhetsutövarens arbete med egenkontroll i ganska liten utsträckning. Det framhålls att föreskrifter inte alltid är styrande för verksamhetens miljöarbete. Utvärderingen visar på att faktorer som, enligt verksamhetsutövaren, påverkar miljöarbetet i större omfattning än tillsynen är närboende och allmänheten i lokalsamhället. Verksamhetsutövare menar att de vill undvika att utsätta grannar för buller eller andra olägenheter. Några verksamhetsutövare nämner media och den allmänna debatten som drivande faktorer. Ingen verksamhetsutövare vill framstå som ”miljöbovar”.¹⁴⁸ Att skärpa kontrollen av verksamhetsutövarens efterlevnad av villkor är kanske inte det bästa sättet att säkerställa miljöskyddet eftersom aktörerna redan har höga ambitionsnivåer avseende miljöarbetet.

5.2.2 Kontrollvillkor i tillståndsdomen

Kontroll medför i många fall en avsevärd kostnad för verksamheten. Kontrollprogram, som tidigare reglerat kontrollen, har gett tillsynsmyndigheten möjlighet dels att fokusera kontrollen till de områden där den för tillfället ger störst nytta, dels att utveckla kontrollen i takt med att erfarenheter erhålls och nya förutsättningar, exempelvis mät- och beräkningsmetoder, föreligger. Ett skäl att reglera kontrollen direkt genom villkor i tillståndet kan vara möjligheten att klara ett villkor kan variera beroende på hur det skall kontrolleras och att detta kan behövas ta hänsyn till i tillståndsprocessen.¹⁴⁹

Det har framhållits att kontrollvillkor är en betungande bestämmelse. Det bör finnas en frihet att, i likhet med processen vid upprättande av kontrollprogram, utvärdera vilken mätmetod som är mest lämplig.¹⁵⁰ Behovet av kontroll varierar över tid och också i omfattning av olika förutsättningar i verksamheten, på de

¹⁴⁶ Intervju med miljöansvariga på Skånemejerier, 2012-01-30.

¹⁴⁷ Intervju med miljöchef på Kemira Kemi, 2012-01-31.

¹⁴⁸ Naturvårdsverkets rapport, *Verksamhetsutövares arbete med egenkontroll*, s. 26.

¹⁴⁹ M 2227-09, s. 29.

¹⁵⁰ M 2851-10, s. 10f.

grunder har Länsstyrelsen i Kalmar län, i ett yttrande från augusti 2011 avseende prövningen av Cementas bullervillkor, framhållit att omfattningen av kontrollen inte bör villkoras i beslutet.¹⁵¹

5.2.3 Rättssäker tillämpning av utsläppsvillkor?

5.2.3.1 Avsaknaden av enhetliga villkorsutformningar

Ett viktigt kriterium för rättssäkerhet är förutsägbarhet. Rättssystemet bör tillhandahålla klara, tydliga och pålitliga svar på frågor av rättslig karaktär.¹⁵² Men den nya villkorsutformningen har snarare inneburit att rättsläget blivit osäkert och tillståndsmyndigheterna föreskriver olika typer av villkor. Därmed är det svårt för verksamhetsutövaren att veta vilken rättsföljd som följer de olika villkorsutformningarna. För att belysa hur den nya praxisen orsakar problem vid utformning av villkor, hänvisas till tre avgöranden från mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt. Vid tre olika tillståndsansökningar under en kortare period, fick SCA-koncernen olika villkorsutformningar.

Det första avgörandet kom ett år efter Mark- och miljööverdomstolens avgöranden och rörde villkor avseende buller för hamnverksamhet.¹⁵³ I domskälen angav domstolen: ”Med beaktande av att Miljööverdomstolens dom i mål 5069-07, som innebär en radikal ändring av en etablerad och långvarig rättspraxis rörande villkorsskrivning, ännu inte vunnit laga kraft gör miljödomstolen följande bedömning. Eftersom bullermätningar är behäftade med stor osäkerhet samt en enstaka överträdelse av ett riktvärde inte rimligen kan vålla skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön, bör ett bullervillkor inte bestämmas som ett gränsvärde utan som ett riktvärde.”¹⁵⁴

Nästa avgörande kom efter ytterligare ett år gällande en tillståndsansökan till fortsatt och utökad produktion.¹⁵⁵ Bolaget yrkade på villkor, vilka accepterades av mark- och miljödomstolen, som föreskrev begränsningsvärde och angav i andra stycket att bolaget skulle vidta åtgärder om begränsningsvärdet överskreds samt att bolaget senast en vecka efter konstaterat överskridande skulle meddela tillsynsmyndigheten.

I det tredje avgörandet, som meddelades ytterligare fem månader senare, yrkades bland annat att begränsningsvärdet skulle höjas samt ändras till den villkorsformulering som konstruerats i ovan hänvisat avgörande, M 1718-09. Enligt bolaget innebar en villkorskonstruktion med ett sådant andra stycke att det krävs dels ett överskridande av villkorsvärdet och dels underlåtenhet att vidta åtgärder för att överskridandet skall leda till en åtalsanmälan.¹⁵⁶ Domstolen avvisade både en höjning av villkorsvärdet samt föreslagen villkorsutformning.

¹⁵¹ Länsstyrelsen i Kalmar läns yttrande i mål M 10707-10, 2011-08-10, s. 3.

¹⁵² Peczenik, s. 90.

¹⁵³ M 1669-09.

¹⁵⁴ M 1669-09, s. 9f.

¹⁵⁵ M 1718-09.

¹⁵⁶ M 2851-10, s. 20.

En styrka med miljölagstiftningen är att den skall tillämpas med hänsyn till situationen i det enskilda fallet. Hänsyn kan då tas till alla omständigheter, såväl miljömässiga som företagsmässiga. Dessvärre upplever företagen ofta att skillnader i bedömningarna mellan myndigheterna är stor. I en intervjuundersökning¹⁵⁷ som Svenskt Näringsliv har utfört anförde de kommunala miljöskyddshandläggarna själva att det var stora skillnader i hur lagstiftningen tolkades och hanterades.¹⁵⁸ Länsstyrelsen menar i ett yttrande att de är medvetna om att även mark- och miljödomstolarna inte konsekvent upprätthåller överinstansens fastlagda praxis.¹⁵⁹

Tydligare enhetlighet bland tillståndsmyndigheterna kan komma naturligt i och med den kommande ändringen då tillståndsprovning av B-verksamheter skall koncentreras till tolv stycken MPD.¹⁶⁰ Självklart måste även hänsyn tas till att det föreligger en viss övergångsperiod innan ny praxis tillämpas fullt ut, men det finns ett stort behov av en tydligare etablerad praxis angående villkorsutformning för att provningarna skall bli enhetliga. Trots allt är likhet inför lagen en fundamental förutsättning för rättssäkerhet.

5.2.3.2 Begränsningsvärde eller riktvärdesliknande konstruktion?

Flera verksamheter har föreslagit att ett riktvärdesvillkor skall utformas i enlighet med Naturvårdsverkets föreslagna ”Knauf-villkor”. Verksamhetsutövare menar att denna villkorsformulering är rättssäker och uppfyller de krav som bör ställas på ett villkor. Mark- och miljööverdomstolen har dock inte godtagit denna formulering.

Tillståndsmyndigheten har däremot i ett antal fall föreskrivit villkor med begränsningsvärde tillsammans med föreskrifter om att verksamheten skall vidta åtgärder inom en viss tidsram. ”Om begränsningsvärdet överskrids, skall bolaget vidta åtgärder så att värdet kan innehållas. Senast en vecka efter att det har konstaterats att nämnda utsläppsnivå har överstigits, skall bolaget underrätta tillsynsmyndigheten om detta och skriftligen redovisa vilka åtgärder bolaget vidtagit respektive ämnar vidta för att ett överskridande inte skall upprepas.”¹⁶¹ Med utgångspunkten att utsläppsvärden skall formuleras som begränsningsvärden som innebär att ett värde inte får överskridas, öppnar tillståndsmyndigheten med denna formulering upp för en formulering vars rättsverkan är osäker. Med denna typ av villkor finns det risk att tillståndsmyndigheten urholkar begreppet begränsningsvärde i det avseende Mark- och miljööverdomstolen utformat det. Utformningen innebär även att villkoren inte får den avsedda effekten att utformas tydligare.

Ovan anförda resonemang bekräftades i början av år 2012 då Mark- och miljööverdomstolen i två domar tog ställning till villkorskonstruktionen.¹⁶²

¹⁵⁷ Svenskt Näringsliv, *50 miljöskyddsinspektörers erfarenhet av miljöbalken*, år 2003.

¹⁵⁸ Svenskt Näringsliv, *Miljörätt – Hur kunde det bli så fel?*, s. 36.

¹⁵⁹ M 2851-10, s. 13.

¹⁶⁰ Förordning (2011:1237) om miljöprovningssdelegationer.

¹⁶¹ Del av villkoret i deldom M 1718-09.

¹⁶² Se M 197-10 och M 8364-10, samt referat i avsnitt 5.3.3.1.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterade att den villkorskonstruktion som använts av mark- och miljödomstolen inte överensstämmer med gällande praxis. Överdomstolen menade att villkorsutformningen inte ger någon bortre tidsgräns för ett överskridande av värdet och innebar således samma nackdelar som det tidigare, nu utmönstrade, riktvärdesbegreppet. Vidare framhölls att invändningen gäller oavsett om riktvärdet ges en separat definition eller om definitionen bakas in i villkoret så att ordet riktvärde undviks.¹⁶³

Den tidigare uppfattningen, bland tillståndsmyndigheter och verksamhetsutövare, att villkor kan utformas som ”Knauf-villkor” utan att ordet riktvärde används, torde i och med dessa avgöranden inskränkas. Om syftet med villkorsutformningen är att tillåta ett begränsat antal överskridande av begränsningsvärdena, bör det preciseras i villkoret.

5.2.4 Vad bör verksamhetsutövaren tänka på vid villkorsutformningen?

I Mark- och miljööverdomstolens domar om begränsningsvärde står det uttryckligen att tillståndsmyndigheten har att ta ställning till hur begränsningsvärdet skall utformas i det enskilda fallet, med faktorer så som miljönytta, skyddsintresse och kostnad. Dock saknas ofta denna bedömning i de nya tillstånden. Det är därför viktigt att verksamhetsutövaren är uppmärksam och yrkar på att tillståndsmyndigheten gör en ordentlig prövning av begränsningsvärdet. Om ett begränsningsvärde sätts på samma nivå som ett tidigare riktvärde eller på en nivå som inte är rimlig, bör verksamhetsutövaren överklaga beslutet. Mark- och miljödomstolen har framhållit att det är oskäligt att föreskriva villkor som innebär att verksamheten skall innehålla samma nivåer som tidigare använts då de formulerats som riktvärden.¹⁶⁴ Enligt länsstyrelsen bör verksamhetsutövaren få möjlighet att lämna förslag på lämpliga begränsningsvärden.¹⁶⁵

Länsstyrelsen i Skåne framhåller att varje prövning numera sker utifrån begränsningsvärden och med kunskap om att det innebär strängare villkor. En höjning av värdena sker dock inte per automatik i samband med att utsläppsnivån går från riktvärde till begränsningsvärde. Kan verksamheten innehålla utsläppsnivån som tidigare angetts som riktvärde finns det ingen anledning att höja värdet. Det är alltså upp till verksamheten i varje enskilt fall att visa på att de behöver höjda nivåer i samband med föreskrift av ett begränsningsvärde som inte får överskridas.¹⁶⁶

Verksamhetsutövaren bör tydligt yrka på vilka mätmetoder som skall föreskrivas och undvika att godta mätmetoder som inte är möjliga att upprätthålla i verksamheten eftersom de är straffsanktionerade. Det är ej fastställt i vilken omfattning kontrollen skall regleras i villkoret. Verksamhetsutövaren bör därför påpeka att endast ramarna för kontrollen skall föreskrivas, vilket synes vara

¹⁶³ M 197-10, s. 14.

¹⁶⁴ M 1329-09, s. 7.

¹⁶⁵ M 67-02, s. 31.

¹⁶⁶ Intervju med Ann Westerdahl och Maria Bouvin på Länsstyrelsen i Skåne.

minimum, för att underlätta för en framtida process då kontrollföreskrifterna kan behöva ändras.

5.3 Hur bör villkor utformas?

5.3.1 Från verksamhetsutövarens perspektiv

Att ett enstaka överskridande av ett begränsningsvärde är straffsanktionerat slår hårt mot verksamhetsutövaren. Verksamhetsutövare menar att det antingen behövs säkerhetsmarginaler eller någon form av säkerhetsventil som kan tillåta enstaka överskridanden. Det måste finnas ett utrymme för att föreskrivna nivåer får överskridas vid oförutsebara händelser utan att verksamheten omedelbart måste stoppas. Industrirepresentanter menar att domstolen, vid den nya villkorsutformningen, inte sett till verksamheternas helhet.

Miljöchefen på Kemira Kemi menar att villkorsutformningen måste ta hänsyn till kontrollföreskrifterna. Det är svårt att avgöra hur representativa mätvärdena är vid få mätningar, då värdet kan variera väldigt mycket. Om det är möjligt med kontinuerliga utsläppsmätningar kan värdena föreskrivas med mindre marginal och en möjlighet till någon form av överskridande vid oförutsebara händelser. Om förutsättningarna för kontroll är sämre och några få mätningar per år endast kan utföras, bör värdena sättas med större marginal för att ta hänsyn till den osäkerhet som råder.¹⁶⁷

För att behålla flexibiliteten inom verksamheten och möjligheten till att utveckla produktionen och växa, önskar verksamhetsutövaren produktionsrelaterade villkor. Miljöansvariga på ett företag inom livsmedelsindustrin menar att flexibiliteten är viktig för att tillåta industrier att växa och utvecklas.¹⁶⁸ Produktionsrelaterade villkor har fördelen att utsläppsnivån är flexibel vid ökad produktion samtidigt som den reduceras i förhållande till minskningen av produktionen. Villkoret ger således inte utrymme till att utnyttja den marginal som ett utsläppsvärde grundat på maximal produktion ger, om produktionen blir lägre eller om verksamhetsutövaren sökt för större produktion än avsett. En förutsättning för ett produktionsrelaterat villkor är att det kan kontrolleras och att det finns ett linjärt förhållande mellan utsläppet och produktionstakten.¹⁶⁹

Frågan som uppstår är om verksamhetsutövarens önskemål kan godtas med hänvisning till rådande praxis. Att utforma ett villkor som återkommande tillåter överskridande utan begränsningar omedelbart måste vidtas, har svårt att möta framgång hos överinstansen. Ett sådant villkor delar för många likheter med den tidigare riktvärdeskonstruktionen. Men genom en uppfinningsriktighet hos verksamhetsutövare vid utformningen kan villkor som accepterar begränsat överskridande godtas av tillståndsmyndigheten.

¹⁶⁷ Intervju med miljöchef på Kemira Kemi, 2012-01-31.

¹⁶⁸ Intervju med miljöansvariga på Skånemejerier, 2012-01-30.

¹⁶⁹ MÖD 2009:49, s. 13.

Med hänvisning till den säkerhetsmarginal som bör föreskrivas i villkor som anger utsläppsnivåer att gälla såsom gränsvärde, bör verksamhetsutövarna med framgång kunna yrka på höjda nivåer som tillåter viss marginal. För villkor som däremot grundar föreskrivna nivåer på generella föreskrifter eller BAT-slutsatser är det svårare att erhålla högre nivåer. BAT:s förstärkta roll i IED innebär att högre utsläppsnivåer än vad BAT-slutsatserna stadgar ej kan föreskrivas i det individuella tillståndet om inte undantagen i art. 15.4 IED föreligger.

Naturvårdsverket har framhållit att en förutsättning för att ett villkor skall vara ändamålsenligt är att begränsningsvärdet sätts på en tillräckligt sträng nivå. Med en villkorsutformning som i stället för höga marginaler, tillåter ett visst antal överskridanden under en angiven tidsperiod uppfylls kravet på ändamålsenlighet. Den typen av villkor gör det möjligt att sätta villkorsnivån med förhållandevis liten marginal till den utsläppsnivå som följer av kraven i 2 kap. MB.¹⁷⁰ Länsstyrelsen har framhållit i ett yttrande att de inte har något att invända mot en konstruktion av ett villkor som innebär att något enstaka överskridande kan ske utan att villkorsöverskridandet är straffsanktionerat.¹⁷¹ De senaste avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen visar att även överinstansen numera anser att det bör finnas viss förståelse för enstaka överskridanden.¹⁷²

En intressant aspekt att belysa, som talar för att begränsat överskridande bör accepteras, är återkallelse av tillstånd vid avvikelse från villkoren. Regeln aktualiseras sällan, men paragrafens motiv är intressant. Tillstånd kan återkallas enligt 24 kap. 3 § 1 st. 2 p. MB om avvikelsen inte är av ringa betydelse. Det framhålls att en bedömning bör göras om en bristande vilja eller förmåga att uppfylla kraven föreligger. En engångsföreteelse skall inte leda till återkallelse, även om avvikelsen är betydande. Föreligger däremot en påtaglig nonchalans från verksamhetsutövarens sida kan det utgöra skäl att tillgripa återkallelse.¹⁷³

I de fall svårigheter i fråga om provtagning och mätning av utsläpp föreligger eller då mätmetodernas effektivitet kan ifrågasättas, har Mark- och miljööverdomstolen uttalat att begränsningsvärden inte bör användas. Villkor bör då uttryckas som krav på reningsutrustning och dess skötsel. Ett kontrollvärde har i de fall angivits i villkoret med skyldighet för verksamhetsutövaren att rapportera överskridanden inom viss tid till tillsynsmyndigheten som i sådant fall har möjlighet att överväga behovet av tillsynsåtgärder.¹⁷⁴

5.3.2 Kreativa villkorsutformningar

Ett villkor bör utgöra en rimlig avvägning mellan intresset av att begränsningsvärdet inte skall överskridas och verksamhetsutövarens intresse av att inte riskera straffpåföljd vid tillfälliga överskridanden orsakade av oundvikliga driftstörningar. Begränsningsvillkor som inte tillåter någon form av överskridande kan för vissa verksamheter vara omöjligt.

¹⁷⁰ M 712-07, s. 20.

¹⁷¹ M 2851-10, s. 14.

¹⁷² M 10707-10, M 97-10 samt M 8364-10.

¹⁷³ Bengtsson, m.fl., 24:12.

¹⁷⁴ Se t.ex. MÖD 2009:19 samt MÖD 2009:39.

Länsstyrelsen i Skåne framhåller problematiken där en verksamhet har ett antal fastlagda toppar av utsläpp under sin produktion. I de situationer det varken är ekonomiskt motiverat eller möjligt att förhindra dessa utsläpp, måste högre värden tillåtas. För att undvika att sätta ett högre värde för hela verksamheten eller för hela mätperioden, är det lämpligt att utforma villkor som accepterar begränsat överskridande ett bestämt antal gånger.¹⁷⁵

En villkorsutformning som tillåter ett visst antal överskridanden under en angiven tidsperiod kan uppfylla kraven på ändamålsenlighet och rättssäkerhet. För att variation i utsläpp beroende på olika bränslen eller driftsförhållanden samt driftstörningar skall inrymmas i ett föreskrivet begränsningsvärde, kan en villkorsutformning där värden skall innehållas vissa månader vara lämpligt. En sådan villkorskonstruktion skulle kunna vara ett villkor med begränsningsvärden för månadsmedelvärden som skall innehållas under vissa månader samt att minst 75 % av månadsmedelvärdena under vissa månader skall innehållas för att villkoret skall vara uppfyllt.¹⁷⁶ Villkoret är anpassat för en industri som på grund av sin produktion måste tillåtas ett begränsat antal högre utsläpp vid några tillfällen, samtidigt som det fortfarande ställer krav på verksamhetsutövaren att minimera driftstörningar och att alltid hålla utsläppen på lägsta nivå.

Inspiration kan även hämtas från Naturvårdsverkets föreskrifter för förbränningsanläggningar om högsta tillåtna utsläpp av svaveldioxid och kväveoxider samt krav på mätningar av dessa utsläpp. Enlig föreskrifterna är utsläppskraven för befintliga förbränningsanläggningar uppfyllda om under ett kalenderår minst 97 % av samtliga 48-timmarsmedelvärden uppgår till högst 110 % av utsläppsgränsvärdena.¹⁷⁷

Naturvårdsverket har anfört att villkorskonstruktioner med begränsat accepterade av överskridanden kan vara lämpliga då det bedöms dels bli orimligt kostsamt att förebygga enskilda överskridanden och dels då skyddsbehovet kan tillgodoses även om enstaka överskridanden tillåts.¹⁷⁸ Ett årsmedelvärde innebär att det är möjligt att i samband med oundvikliga driftstörningar tillfälligt överskrida det föreskrivna värdet utan att detta innebär att villkoret överträds. Naturvårdsverket har vid flera tillfällen föreslagit villkorsutformningar med årsmedelvärden.

Villkorskonstruktion som innebär att begränsningsvärdet skall innehållas ett visst antal månader under ett kalenderår inrymmer en möjlighet för verksamhetsutövaren att, till följd av oundvikliga driftstörningar överskrida utsläppsvärdet utan att detta samtidigt innebär att villkoret överträds. Naturvårdsverket bedömer att ett krav på att tio av tolv månadsmedelvärden skall uppfyllas utgör en rimlig avvägning mellan intresset av att begränsningsvärdet

¹⁷⁵ Intervju med Ann Westerdahl och Maria Bouvin på Länsstyrelsen i Skåne.

¹⁷⁶ Denna villkorskonstruktion godtogs av Mark- och miljööverdomstolen i MÖD 2011:18.

¹⁷⁷ Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2002:26) om utsläpp till luft av svaveldioxid, kväveoxider och stoft från förbränningsanläggningar med en installerad tillförd effekt på 50 MW eller mer, 15 §.

¹⁷⁸ M 5069-07, s. 7 samt MÖD 2009:2, s. 5.

inte skall överskridas och verksamhetsutövarens intresse av att inte riskera straffpåföljd vid tillfälliga överskridanden orsakade av oundvikliga driftsstörningar.¹⁷⁹

5.3.3 Mark- och miljööverdomstolens avgöranden under 2012

5.3.3.1 Obbola och Outokumpu

I två avgöranden som meddelades i början av 2012 tog Mark- och miljööverdomstolen ytterligare ställning till hur villkor bör utformas. I domarna formulerades villkor som föreskrev att villkoret skall anses uppfyllt om tio månader under ett kalenderår klarar begränsningsvärdet.¹⁸⁰ Mark- och miljööverdomstolen anförde att det bör finnas en förståelse för att begränsningsvärden i vissa fall kan behöva formuleras så att de ger verksamhetsutövaren ett visst handlingsutrymme innan de blir straffsanktionerade.¹⁸¹

5.3.3.2 Cementa

I avgörandet tre år efter praxisändringen framhåller Mark- och miljööverdomstolen att överväganden i 2009 års dom beträffande användningen av begreppen gräns- och riktvärde fortfarande äger giltighet. Mark- och miljööverdomstolen framhöll i domskälen att föreskrivna bullernivåer innehölls förutom vid fartyglossning. Det konstaterades att det saknas tekniska åtgärder som är rimliga att vidta för att reducera bullret. Mark- och miljööverdomstolen anser därför att det är befogat att medge undantag från föreskrivna bullernivåer vid ett begränsat antal tillfällen. I domslutet angavs att slutliga villkor för buller skall begränsas till nivåer som motsvarar Naturvårdsverkets allmänna råd, men att föreskrivna nivåer får överskridas sammanlagt tio gånger per år. Med hänsyn till Högsta domstolens avgörande var Mark- och miljööverdomstolen förhindrade att meddela kontrollföreskrifter.¹⁸²

5.3.4 Några kommentarer om begränsat antal överskridanden

Avgörandena från början av år 2012 bekräftar behovet att ge verksamhetsutövaren visst utrymme innan straffsanktioner inträder. Villkorskonstruktionerna ger inte samma "grace period" som ett riktvärde eller "Knauf-villkor" tidigare har gett, men kan jämföras i linje med Industriutsläppsutredningens uttalande med utsläppsnivåer som skall innehållas under normala driftförhållanden.

Från en kommersiell utgångspunkt är, som framhållits, villkor som accepterar begränsat överskridande en bra lösning. Mark- och miljööverdomstolen har i och med avgörandena från 2012 frångått den strikta linje man tidigare anförde. Kanske beror uppmjukningen på att den har uppmärksammat Naturvårdsverkets

¹⁷⁹ Dnr: NV-01475-10, s. 2.

¹⁸⁰ M 197-10 samt M 8364-10.

¹⁸¹ M 197-10, s. 15.

¹⁸² M 10707-10, s. 7.

yttranden. Men är en konstruktion med ett antal överskridanden månader en bra lösning ur miljöhanseende?

I ena avgörandet med villkorskonstruktionen som föreskriver två överskridande månader per år, saknas det ett tak för utsläppen under överskridande månaderna.¹⁸³ En verksamhetsutövare vars utsläpp ligger precis på angiven utsläppsnivå och överskrider nivån tre månader med 0.2 % uppfyller ej villkoret. Medan en verksamhetsutövare som vid två tillfällen under ett år överskrider nivån med 50 % fortfarande anses uppfylla villkoret. I det andra avgörandet föreskrevs dock en övre gräns för utsläppen.¹⁸⁴ I avgörandet från 2012 avseende bullervillkor för Cementa anförde Mark- och miljööverdomstolen att högsta tillåtna ljudnivåer skulle anges för överskridandena, för att inte lämna bullret oreglerat. De två senare konstruktionerna synes betydligt lämpligare. Det bör inte finnas några hinder mot att reglera överskridandet på detta sätt även för utsläppsvillkor. En konstruktion som inte anger något tak på tillåtna överskridanden är olycklig ur miljöskyddshänsyn.

Villkor som föreskriver att ett visst antal överskridanden är tillåtet och där överskridandena har ett tak, kan liknas vid de villkor som tidigare har laborerat med kombinerade riktvärden och gränsvärden.

Konstruktionen med ett visst antal accepterade överskridanden kan dock vara tveksam från miljöhänsyn då den kan ge utrymme för omotiverat överskridande. En verksamhetsutövare som upprätthållit föreskriven nivå under tio månader kan de sista två månaderna under kalenderåret avvakta med underhåll av reningsutrustning eftersom det finns ett utrymme för överskridande av angivna utsläppsnivåer. Att en seriös verksamhetsutövare skulle bedriva sin verksamhet på detta sätt är förhoppningsvis ganska osannolikt, men att möjligheten finns bör påpekas vid en analys av nyttan med konstruktionen.

¹⁸³ M 97-10.

¹⁸⁴ M 8364-10.

6 Slutsats

Mark- och miljööverdomstolen har som stöd för villkorsändringen anfört att riktvärdesvillkor inte uppfyller kravet på rättssäkerhet som följer av att tillståndsvillkor är förenade med stränga sanktioner. Men det kan ifrågasättas om rättssäkerhet är den främsta faktorn för ändringen. Snarare bör det kunna framhållas att domstolen vill förhindra att villkor slentrianmässigt utformas att gälla som riktvärde eftersom villkoret riskerar att förlora sin styrande effekt. Den nya villkorsutformningen innebär att rättsverkan av att överskrida villkoret leder till omedelbar straffbarhet, ett begränsningsvärde *får inte* överskridas. Samma rättsverkan av ett överskridet begränsningsvärde följer som vid ett överskridet gränsvärde. Begreppet begränsningsvärde har med anledning av ändringen tillskrivits en självständig betydelse.

Det bör kunna framhållas att ändringen syftar till att det skall vara enklare att kontrollera om en verksamhetsutövare överskrider stipulerat begränsningsvärde. Villkor bör utformas så att de kan utgöra grund för att konstatera om en överträdelse har begåtts och i så fall kan ligga till grund för påföljder enligt sanktionssystemet. Att ändringen skall leda till att verksamhetsutövaren förhindrar överskridanden i större utsträckning och att ytterligare åtgärder vidtas som leder till ökad miljönytta, kan ifrågasättas. Seriösa verksamhetsutövare har vid ett överskridet riktvärde vidtagit nödvändiga åtgärder och merparten strävar ständigt efter att hålla så låga utsläppsnivåer som möjligt. Det är därför svårt att avgöra om den nya villkorsutformningen kommer att leda till bättre drifts- och underhållsrutiner från verksamhetsutövarens sida. Det synes inte heller vara Mark- och miljööverdomstolens fokus för ändringen. Ändringen leder snarare till svårigheter för verksamhetsutövaren då mätosäkerhet innebär att det är svårt att få ett representativt mätresultat. Verksamhetsutövaren kan behöva utöka mättillfällena för att säkerställa att föreskrivna nivåer inte överskrids. I flera fall kan även produktionsbegränsande åtgärder vara oproportionerliga jämfört med den miljöskada ett mindre överskridande orsakar, framförallt avseende buller.

Riktvärdeskonstruktioner växte fram eftersom det fanns ett behov av att acceptera begränsat överskridande och tillåta verksamhetsutövaren att vid ett överskridande vidta åtgärder för att förhindra ett nytt. Detta behov har inte försvunnit men acceptansen från tillståndsmyndigheter har i och med ändringen försvunnit. Denna framställning har föreslagit ett antal villkorsutformningar som tillåter enstaka överskridanden. Fram till början av 2012 har Mark- och miljööverdomstolen inte utformat sådana villkor. Men meddelade domar under början av år 2012, visar på att det finns möjlighet till att en ny villkorsutformning växer fram som bättre kan se till verksamhetsutövarnas behov samtidigt som villkorets syfte uppfylls.

Det kan ifrågasättas om dessa villkorsutformningar är mer rättssäkra eller lämpligare ur miljöhänsyn jämfört mot ett traditionellt riktvärde. Ur både miljösynpunkt och för att möta verksamhetsutövarnas önskemål är villkorsutformningar med inbakade riktvärden, liknande ”Knauf-villkor”

lämpliga, en åsikt Mark- och miljööverdomstolen inte verkar dela. Dock har utmönstringen lett till att riktvärden som tillåter överskridanden inte längre slentrianmässigt föreskrivs. Begränsat överskridande accepteras men föreskrivs mer restriktivt. Verksamheten måste visa på att föreskrivna nivåer inte kan innehållas. Mot den bakgrunden kan det framhållas att Mark- och miljööverdomstolen har lyckats att återge villkoren en styrande effekt.

Med hänvisning till den tidigare rättstraditionen och uttalanden i förarbeten har analysen i framställningen föreslagit höjda nivåer i samband med villkor som föreskrivs att gälla som begränsningsvärde. I de meddelade domarna från 2012 har Mark- och miljööverdomstolen dock inte föreskrivit några säkerhetsmarginaler utan har i stället valt att föreskriva säkerhetsventiler. Vissa tillståndsmyndigheter synes vara ovilliga att föreskriva villkor med en högre utsläpps- eller bullernivå om verksamheten visar att den med ansträngningar kan uppnå föreskrivet värde. För bullervillkor där nivån grundas på allmänna föreskrifter bör verksamhetsutövaren ändå yrka på höjda nivåer och visa att förbättringsarbete kan stimuleras på annat sätt.

För utsläppsnivåer som grundas på generella föreskrifter eller BAT-slutsatser saknas en generell möjlighet till villkor som föreskriver en högre nivå i det individuella tillståndet. Verksamhetsutövaren bör då yrka på att villkoret skall utformas så att det anses uppfyllt om en viss percentil av nivån uppfylls. För andra villkor saknas tydliga riktlinjer för hur tillståndsmyndigheten skall utforma villkoren. Men en villkorsutformning som bör godtas är en konstruktion som föreskriver ett antal överskridande månader per år.

För att precisera begränsningsvärdet och ge begreppet en möjlighet att nyansera villkorets betydelse, fastslår den nya praxisen att ramarna av kontrollen skall föreskrivas i beslut eller dom om tillstånd. Som redovisats i denna framställning behöver det inte innebära några större förändringar för verksamhetsutövaren, men det finns inte heller några klara fördelar med att i tillståndet ange föreskrifter om kontroll. Mark- och miljööverdomstolen framhöll i avgörandena från 2009 att det av praktiska skäl kan vara lämpligt att överlämna detaljerna i kontrollen till ett kontrollprogram. Mot detaljreglering i villkor talar att det bör finnas ett visst mått av flexibilitet så att vunna erfarenheter eller ändringar i till exempel standardiserade mätmetoder kan tillämpas utan att villkorsändring krävs. För verksamhetsutövarens del bör kontrollmöjligheterna ha övervägts noggrant före tillståndsprövningen och om lämpligt bör endast ramen av kontrollen regleras i tillståndet.

Kontroll bör till viss del utgöra utgångspunkten för villkorsformuleringen. Verksamhetsutövaren bör se över kontrollmöjligheterna; hur kontrollen går till, hur ofta mätningar kan göras och hur säkra mätningarna är. På så sätt koppla detta till förutsättningarna att uppfylla ett villkor med begränsningsvärde som anger föreskrifter om kontroll.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Prop. 1980/81:92, *om ändring i miljöskyddslagen*.

Prop. 1997/98:45, del 1 och 2, *Miljöbalk*.

Prop. 2001/02:65, *Ändrad ordning för utdömande av vite enligt miljöbalken m.m.*

SOU 2011:86, *Bättre miljö – minskade utsläpp*.

Litteratur

Bengtsson, Bertil; Bjällås, Ulf; Rubensson, Stefan; Strömberg, Rolf, *Miljöbalken, En kommentar del I & II*, Supplement 10, april 2011, Norstedts Juridik, Stockholm, 2011.

Bjällås, Ulf; Rahmn, Thomas, *Miljöskyddslagen. Handbok i miljö rätt*, 2 uppl., Fritzes Förlag, Stockholm, 1996.

Michanek, Gabriel och Zetterberg, Charlotta, *Den svenska miljö rätten*, 2 uppl., Iustus förlag, Uppsala, 2007.

Nilsson, Annika, *Rättssäkerhet och miljö hänsyn*, Santé rus förlag, Stockholm, 2002.

Peczenik, Aleksander, *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, Fritze, Stockholm, 1995.

Rubensson, Stefan, *Miljö balken. Den nya miljö rätten*, 4 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm, 2008.

Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare. Ämne, material, metod och argumentation*, 2 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm, 2007.

Artiklar

Bengtsson, Mårten, Miljööverdomstolen fastställer begränsningsvärden för utsläpp till vatten –analys, JP Info Förlag AB, 2009-10-06.

Frändberg, Åke, Om rättssäkerhet, Juridisk Tidskrift 2000/01, s. 269-280.

Morales, Joen, Miljööverdomstolen ändrar kurs om riktvärden –analys, JP Info Förlag AB, 2009-02-17.

Peczenik, Aleksander, Juridikens allmänna läror, Svensk Juristtidning 2005, s. 249-272.

Myndighetspublikationer

Naturvårdsverkets yttranden

Dnr 546-3226-07 Rm, yttrande Länsstyrelsen i Kronobergslän ./ Kalmar Industries AB, M 1303-07, 2007-09-20.

Dnr 611-1501-09 Rm, yttrande Knauf Danogips GmbH Tyskland –filial Inland, M 7933-08, 2009-04-17.

Dnr 611-8803-09 Rm, yttrande Obbolas Pappersbruk, M 2145-08, 2009-12-21 (yttrande 1), 2010-09-07 (yttrande 2).

Dnr NV-01475-10, yttrande Obbolas Pappersbruk, M 197-10, 2010-11-25 (yttrande 3), 2011-05-20 (yttrande 4).

Naturvårdsverkets rapporter

Naturvårdsverkets rapport 6486, *Verksamhetsutövares arbete med egenkontroll*, 2012.

Övrigt material

Sveriges Bergmaterialindustri (SBMI), *Enhetliga rimliga villkor för täktverksamhet*, version 2.0, 2011.

Svenskt Näringsliv, *Miljörätt –Hur kunde det bli så fel?*, 2010.

Intervju med Ann Westerdahl, ordförande på Miljöprövningsdelegationen och Maria Bouvin, miljösekreterare, Länsstyrelsen i Skåne, 24 januari 2012.

Intervju med Per Nilsson, miljö- och kvalitetsansvarig och Fredrik Javensköld, miljöansvarig, Skånemejerier, 30 januari 2012.

Intervju med Alvin Paul, miljöchef, Kemira Kemi, 31 januari 2012.

Intervju med Claes Kollberg, miljöansvarig, och Kerstin Nyberg, kvalitets- och miljöansvarig, Cementa AB, 1 februari 2012.

Rättsfallsförteckning

Högsta domstolen

NJA 2006 s. 310

NJA 2010 s. 690

Mark- och miljööverdomstolen

MÖD 2003:131

MÖD 2007:20

MÖD 2009:2

MÖD 2009:9

M 5069-07

MÖD 2009:19

MÖD 2009:49

MÖD 2011:18

M 197-10

M 8364-10

M 10707-10

Mark- och miljödomstolen

M 1329-09 Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt

M 2851-10 Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt

M 2227-09 Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt

M 1669-09 Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt

M 1718-09 Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt

M 138-99 Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt

M 67-02 Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt

M 712-07 Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt