



JURIDISKA INSTITUTIONEN
Handelshögskolan
vid Göteborgs universitet

**I jakten på källorna vid överskridande av
miljökvalitetsnormer**

**Storviltsjakt
eller
duvskytte?**

Carin Carlsson
2007
Examensarbete 20 poäng
Miljörätt

Handledare: Lena Gipperth

| | |
|--|-----------|
| SAMMANFATTNING | 3 |
| 1 INLEDNING | 5 |
| 1.1 Bakgrund | 5 |
| 1.2 Problemformulering | 9 |
| 1.3 Syfte | 11 |
| 1.4 Avgränsningar | 11 |
| 1.5 Frågeställningar | 12 |
| 2 MILJÖREGLERING | 13 |
| 2.1 Den svenska regleringen | 13 |
| 2.2 Principerna | 14 |
| 2.3 Verksamhetsbegreppet samt bästa möjliga/tillgängliga teknik | 20 |
| 2.4 Ytterligare åtgärder enligt miljöbalken | 27 |
| 2.5 Ytterligare åtgärder IPPC-direktivet | 28 |
| 2.6 Ett belysande exempel – Storbritannien | 28 |
| 3 FÖRDELNING AV ANSVAR | 30 |
| 3.1 Verksamheters ansvar | 30 |
| 3.2 Myndigheters ansvar | 31 |
| 3.3 En jämförelse med Storbritannien | 32 |
| 4 HUR BERÖRS DE TILLSTÅNDSPLIKTIGA VERKSAMHETERNA? | 34 |
| 4.1 Befintlig verksamhet | 34 |
| 4.2 Utvidgad verksamhet | 35 |
| 4.3 Ny verksamhet – försämringsförbudet | 37 |
| 5 ÅTGÄRDSPROGRAM | 39 |
| 5.1 Åtgärdsprogrammet som bördefördelare | 39 |
| 5.2 Svårigheterna med att ta fram åtgärdsprogram – exempel från Stockholm och Göteborg | 40 |
| 6 INTRESSEKONFLIKTER | 42 |
| 6.1 Nationellt | 42 |
| 6.2 Regional/ lokalt | 43 |
| 6.3 Mellan olika miljömål | 44 |
| 7 DET UTVIDGADE VERKSAMHETSBEGREPPET OCH KOPPLINGEN TILL TRANSPORTER | 45 |
| 7.1 Transporter som följdverksamhet - NJA 2004 s. 421 | 46 |
| 7.2 Utvecklingen av begreppet "närområde" | 48 |
| 7.3 Transportvillkor - exempel från praxis | 49 |
| 8 DISKUSSION | 51 |
| 9 SLUTSATSER | 55 |
| 9.1 Lösningar på problemet? | 55 |
| 9.2 Övriga slutsatser | 56 |
| 9.3 Framtida frågeställningar | 60 |
| KÄLLFÖRTECKNING | 61 |

SAMMANFATTNING

Vid införandet av miljö kvalitetsnormer i den svenska regleringen valde Sverige att lägga sig på en mer ambitiös nivå än vad som följer av kraven från EG-rätten, gällande såväl nivåer som tidsperspektiv. Tilltron till att teknikutvecklingen skulle ge fortsatt minskning av luftföroreningar var hög, vilket visade sig vara väl optimistiskt.¹ Det framtidsscenario som målades upp var att hela landet bortsett från Västerås och Umeå förmodades uppfylla de uppsatta miljö kvalitetsnormerna.²

I miljöbalken finns det ingen funktion som reglerar ansvarsfördelningen mellan de olika utsläppskällorna. Det är istället miljöbalkens generella regler som sätter gränserna för hur omfattande krav som kan ställas på en verksamhet. Miljöbalkens tillämpningsområde omfattar och skall tillämpas på alla slags verksamheter och åtgärder som medför skador som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet. Trots detta har miljö kvalitetsnormerna i praktiken först och främst fått materiell genomslagskraft i prövningen av de stora tillståndspliktiga verksamheterna. Frågan är om detta kan anses rimligt, dels i relation till de övergripande principerna såsom proportionalitetsprincipen samt likabehandlingsprincipen, dels i strävandet efter så kostnadseffektiva lösningar som möjligt.

Tillämpningen av miljö kvalitetsnormerna är i högsta grad en politisk fråga. Trots att miljöbalken är tydlig gällande kommuners och myndigheters ansvar finns inga sanktioner att ta till i de fall då miljö kvalitetsnormerna inte får genomslagskraft i hur de berörda myndigheterna utövar sina bemyndiganden.

De diffusa källor som idag är den största bidragande orsaken till att det är svårt att klara miljö kvalitetsnormerna, är till skillnad mot punktkällorna inte alltid lätta att urskilja och vidta åtgärder mot.³ I storstadsregionerna är de diffusa källorna ett konglomerat av en mängd olika aktiviteter, där de tunga transporterna utgör den största källan till överträdelse. Dessa källor omfattas normalt sett inte av någon tillsyn eller individuell prövning enligt 9 kap.

¹ Särskilt överskattade man effekten av det kontinuerliga utbytet av fordonsparken mot mer lågemitterande fordon. Naturvårdsverket Rapport 4793 "Miljö kvalitetsnormer – ett nytt verktyg i miljöpolitiken s. 55 ff.

² Naturvårdsverket Rapport 4793 "Miljö kvalitetsnormer – ett nytt verktyg i miljöpolitiken s. 56.

³ Se bland annat den engelska definitionen om vad som avses med diffusa källor; hämtat från The Air Quality Strategy (January 2000), "..."*Diffuse pollution; a variety of unregulated sources increasingly significant, primarily as a result of improvements in regulated pollution sources.*".

miljöbalken. Det verktyg som finns tillgängligt för att åtgärda de diffusa källorna är främst framtagandet av åtgärdsprogram. Åtgärdsprogrammet syftar till att ta fram de åtgärder som är nödvändiga för att nå miljö kvalitetsnormerna. Genom att i ett åtgärdsprogram urskilja orsakerna till det uppkomna överskridandet och därefter utföra en konsekvensanalys av hur fördelningen av densamma kan fördelas så rättvist och kostnadseffektivt som möjligt, förslag kan sedan läggas fram om åtgärder. De åtgärder i form av styrmedel som kan läggas fram kan vara av bland annat administrativ och ekonomisk karaktär vilket i förlängningen kan innebära att ny lagstiftning måste komma till.

I Göteborg och Stockholm har åtgärdsprogrammet inte levt upp till den tilltänkta funktionen såsom det centrala genomförandeinstrumentet. De lokala myndigheterna menar att det är beror på bristande verktyg i form av styrmedel. Regeringen å andra sidan menar att man på lokalt plan inte gör tillräckligt med de verktyg som ligger för handen.

Vid tillämpningen av miljö kvalitetsnormer kan man se tydliga målkonflikter i genomförandeprocesserna. På regional nivå kan konflikter uppstå mellan å ena sidan mål om tillväxt och tillgänglighet och å andra sidan genomdrivandet av miljö kvalitetsnormerna, på nationell nivå kan åtgärder som syftar till att reglera exempelvis transporter hamna i konflikt med det nationella målet om transportkvalitet.

Hur långtgående ansvar som en verksamhetsutövare bär för sin verksamhet är beroende av den geografiska avgränsningen av begreppet verksamhet. Tillämpningen av den i 2 kap. 7 § 2 st. miljöbalken stadgade rimlighetsavvägningen är ännu inte fastställt i praxis, vilket innebär att det för närvarande råder en brist på förutsebarhet i tillämpningen. Hur litet bidrag kan generera krav som går utöver det som annars skulle anses såsom rimligt?

Det är viktigt att fördela ansvaret jämnt över de bidragande källorna samt att det finns en förutsägbarhet i systemet. Annars äventyras att ett regelsystem som är unikt och betydelsefullt, i den meningen att den har ett tydligt reaktörsperspektiv, riskerar att stå tillbaka genom kritik om bristande förutsägbarhet och orättvis fördelning.⁴

⁴ Enligt Staffan Westerlund är miljön och vad miljön klarar av utgångspunkten i ett reaktörsperspektiv. Detta till skillnad från aktörsperspektivet där utgångspunkten är hur mycket aktörerna och påverkande källor förmår påverka sina utsläpp. Tidigare miljölagstiftning har haft ett tydligt aktörsperspektiv, det vill säga att man tidigare har utgått från verksamheten och dess kapacitet att minska dess miljöpåverkan. "Miljörättslig perspektiv" Miljörättslig tidskrift 1993:1, Åmyra förlag.

1 INLEDNING

1.1 Bakgrund

Efter "The Great Smog of London" 1952 där över 4 000 människor dog så fick kopplingen mellan luftföroreningar och människors hälsa sitt verkliga "genombrott". Bland de första att lagstifta var emellertid USA med "Clean Air Act" från 1963.⁵

För att komma till rätta med den bristande luftkvaliteten i Europa har medlemsstaterna i EU gemensamt kommit överrens om, med utgångspunkt i människors hälsa och miljö om vilken luftkvalitet som sämst skall få förekomma. Detta har resulterat i gränsvärden för miljökvalitet som fastställts i en rad direktiv gällande luftkvalitet.⁶ Dessa gränsvärden har i den svenska översättningen fått benämningen "miljökvalitetsnormer".

Begreppet miljökvalitetsnormer är ett begrepp som det inte finns någon egentligen enhetlig definition av. Regeltypen används i flera av världens rättssystem men normerna har inte samma definition och rättsverkan i dessa.⁷ Grundtanken är att genom att ha en utgångspunkt i vad miljön tål skapa ett tak för inverkan från påverkande källor sett ur ett helhetsperspektiv. Det är inte miljökvalitetsnormerna som sådana som ger anvisning för hur den mänskliga aktiviteten skall vara beskaffad. Miljökvalitetsnormerna anger enbart hur miljötillståndet skall vara. Skall man använda sig av miljökvalitetsnormer som regelteknik så måste miljökvalitetsnormerna även kompletteras med andra regler som påverkar människor och verksamheters beteenden och förhållningssätt. Målsättningen bakom regelsystemet om miljökvalitetsnormer har varit att utveckla ett system för att hantera den sammanlagda antropogena påverkan som är ohållbar i ett sammantaget perspektiv.⁸

Bestämmelserna om miljökvalitetsnormer infördes i samband med att miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999. Bestämmelser om miljökvalitetsnormer finns i 5 kap. miljöbalken. Miljökvalitetsnormer föreskrivs av regeringen i förordningar. Om det till följd av EG-direktiv är aktuellt att föreskriva nya miljökvalitetsnormer kan regeringen överlåta detta till en

⁵ <http://www.enviroliteracy.org/article.php/6.html>, <http://www.epa.gov/air/criteria.html>.

⁶ För svaveldioxid, kvävedioxid, partiklar och bly se (1999/30/EG).

⁷ Rapport 5138 Utveckling av miljökvalitetsnormer som rättsligt instrument s. 18.

⁸ Gipperth 1999 s.12.

förvaltningsmyndighet.⁹ En miljö kvalitetsnorm skall ange de föroreningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för *olägenheter av betydelse* eller som miljön eller naturen kan belastas med utan fara för *påtagliga olägenheter*.¹⁰

Miljö kvalitetsnormer skall grunda sig på vetenskapliga kriterier och vara effekterelaterade. När det bestäms vilka normer som bör tas fram kan olika urvalskriterier användas. Ett kriterium är påverkan på människors hälsa och välbefinnande, ett annat är risken för miljöskador. Att det för människor räcker med olägenheter av betydelse medan det för miljön och naturen krävs påtagliga olägenheter innebär att det krävs lägre föroreningsnivåer eller störningsnivåer för människor än för miljön och naturen. När miljö kvalitetsnormer fastställs skall hänsyn tas till vad den känsligaste delen av befolkningen samt de mest känsliga ekosystemen kan utsättas för.¹¹ Miljö kvalitetsnormer kan fastställas för den miljömässiga kvalitet som ska gälla i alla former av recipienter. Det geografiska området kan omfatta allt från flera kommuner, en sjö, eller landet i stort.¹² Normerna kan även omfatta vissa typer särskilt känsliga områden såsom myrmarker etc.

Miljö kvalitetsnormer är en form av navigeringsregler.¹³ Regeltypen innebär att de krav som ställs på enskilda, företag och myndigheter skall harmonisera med målet och att en ständig anpassning av det materiella rättsläget sker i förhållande till hur väl målet uppnås.¹⁴ Jämfört med de mer traditionella hänsynsreglerna är de speciella i den meningen att de inte vänder sig till något speciellt subjekt eller anger någon rättsföljd utan har en objektiv utgångspunkt i miljö tillståndet som sådant.¹⁵ Miljö kvalitetsnormer i den svenska regleringen är rättsligt bindande för kommuner och myndigheter när dessa fattar vissa typer av beslut som har vikt för att en miljö kvalitetsnorm skall klaras. Miljö kvalitetsnormerna är inte bindande för enskilda. Det är däremot de beslut som myndigheter och kommuner kan fatta. Miljö kvalitetsnormer får alltså först och främst rättslig verkan efter det att myndigheterna genomdriver dem genom tillståndsprövning, planering och åtgärdsarbete.

⁹ Naturvårdsverkets Handbok 2003:5 Tillståndsprövning och anmälan avseende miljöfarlig verksamhet s.141.

¹⁰ Min kursivering.

¹¹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 681.

¹² Naturvårdsverkets Handbok 2003:5 Tillståndsprövning och anmälan avseende miljöfarlig verksamhet s.141.

¹³ Gipperth, Miljö kvalitet och förutsägbarhet, Miljö rätten i förändring – En antologi, s.21. Iustus Uppsala 2003.

¹⁴ Gipperth, Miljö kvalitetsnormer s.259 ff.

¹⁵ Miljö rätten i förändring – En antologi s.21.

Miljökvalitetsnormer kan även ligga till grund för generella föreskrifter och när sådana meddelas kan det vara lämpligt att förklara det aktuella området som miljöskyddsområde.¹⁶

Enligt 5 kap. 3 § miljöbalken skall myndigheter och kommuner säkerställa att miljökvalitetsnormerna klaras.¹⁷

Från början var syftet bakom EG:s miljöarbete att harmonisera miljöfrågorna så att de inte hindrade det övergripande syftet om att uppnå en fri inre marknad. Medvetenheten och insikten om att miljöfrågorna har en grundläggande betydelse för en positiv samhällsutveckling slog allt mer igenom, och 1973 antogs gemenskapens första handlingsprogram för miljön.¹⁸

Tidigare EG-direktiv på miljöområdet har bland annat haft en utgångspunkt i att begränsa utsläpp från punktkällor genom att ange begränsningsvärden för utsläpp.¹⁹ En annan metod är att man med miljön och människors hälsa som utgångspunkt anger gränser för vilken miljö kvalitet som skall finnas inom ett område. De två metoderna har använts i varierande utsträckning både i olika EG-direktiv och i medlemsstaternas nationella lagstiftning.

Artikel 249 i Romfördraget stadgar att ett direktiv är bindande för medlemsstaten gällande det resultat som skall uppnås, men överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Genomförandet av ett EG-direktiv består i första ledet av att medlemsstaten tar fram de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att kunna följa direktivet. I detta led handlar det ofta om att modifiera och anpassa den nationella lagstiftning som redan finns på det aktuella området. Andra ledet är att de nya reglerna ska få ett genomslag i praktiken genom att de tillämpas.

Direktiven om miljö kvalitetsnormer är i regel minimidirektiv och beslutade med stöd av artikel 175 i EG-fördraget. Detta innebär att medlemsstaterna själva kan välja skyddsnivå så länge detta inte strider mot fördragens krav på icke-diskriminering.²⁰ Direktiven är bindande för medlemsstaterna gällande resultatet som sådant, dvs. nivån som anges i direktiven skall

¹⁶ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 684.

¹⁷ Myndigheter är enligt miljöbalken bland annat kommuner, länsstyrelser, miljödomstolarna, Miljööverdomstolen och Högsta Domstolen.

¹⁸ I dagsläget är vi inne på det sjätte handlingsprogrammet för miljön "Miljön 2010: Vår framtid, vårt val" (2002).

¹⁹ SOU 2002:107 s. 49.

²⁰ SOU 2005:113 s.91.

klaras, dock kan medlemsstaterna själva välja hur direktivet skall genomföras. Det finns dock vissa begränsningar i medlemsstaternas handlingsutrymme, åtgärder som kan påverka den fria rörligheten måste vara motiverade och medlemsstaten måste visa att de inte strider mot proportionalitetsprincipen. (Se vidare under avsnitt 2.2.1)

1996 antog rådet IPPC-direktivet, vars syfte är att förebygga och minska föroreningar och att uppnå en hög skyddsnivå för miljön som helhet. Direktivets grundläggande princip är att både verksamhetsutövare samt tillsynsmyndigheter ska göra en samlad bedömning av varje anläggning och dess miljöpåverkan innan de fattar beslut om eventuella kostnadseffektiva åtgärder som är nödvändiga för att uppnå en hög miljöskyddsnivå. Direktivet har tillämpats sedan 1999 på nya anläggningar samt på anläggningar som avser att genomgå väsentliga förändringar. Med en övergångsperiod som avslutas i oktober 2007 skall varje medlemsstat se till att alla befintliga anläggningar uppfyller kravet i direktivet. Det integrerade synsättet innebär att direktivet är tillämpligt på allt från förurning på grund av svavelutsläpp till luft till hantering av miljöstörningar såsom buller och lukt.²¹

Som ovan nämnts är direktiv enligt artikel 249 Romfördraget bindande med avseende på de resultat de syftar till medan formerna för genomförande är upp till medlemsstaterna själva att besluta om. I ett flertal domar från EG-domstolen har det dock slagits fast att det inte räcker att uppnå de faktiska förhållandena som föreskrivs i direktivet utan även att det rättsläge som föreskrivs i direktivet ska uppnås.²² Det råder delade meningar huruvida den svenska regleringen är tillräcklig för att uppfylla IPPC-direktivet.²³

²¹ Det integrerade synsättet innebär också att man ska ta ett helhetsperspektiv på verksamheten. Tidigare lagstiftning som var sektorsindelad kunde i vissa fall innebära att en verksamhet till följd av krav gällande utsläpp till luft ökade sitt utsläpp till mark alternativt vatten.

²² SOU 2005:113 s.91.

²³ SOU 2005:113 s.127.

1.2 Problemformulering

Den nya regleringen ställer nya och tuffa krav på både verksamhetsutövare och myndigheter vilket i förlängningen innebär att nya grepp måste tas för att införandet av denna ”nya” reglering skall gå så smidigt och rättvist till som möjligt.

De stora frågorna är hur skuldbördan skall fördelas dels mellan punktkällor och diffusa källor samt mellan de olika former av verksamheter som bedrivs inom ett område där en miljö kvalitetsnorm inte klaras/riskeras att inte klaras. Tidigare miljöregleringar har haft ett tydligt fokus på de stora tillståndspliktiga verksamheterna;

*”Svenskt miljövarsarbete har hittills främst varit riktat mot störningskällorna. Det arbetet har varit effektivt för att minska påverkan från stora punktkällor men är mindre effektivt eller helt verkningslöst när det gäller många mindre källor och diffus påverkan. Det finns därmed ett behov av att utveckla arbetsmetoder som istället riktas mot miljön och den miljö kvaliteten som är önskvärd att få.”*²⁴

När miljö kvalitetsnormerna fungerar idealt så fungerar de som katalysator för nyskapande tekniska lösningar och ger upphov till breda förhandlingar för att fördela ansvaret mellan de olika källorna. En av de stora frågorna är dock vem det är som skall ta ansvar för vad? Är det upp till regeringen att ta initiativ till ny lagstiftning för att exempelvis stävja källorna i form av trafik genom nya skatter etc.? Eller är det upp till kommunerna? Länsstyrelserna? Noteras kan att det inte finns några möjligheter att utkräva ansvar i de fall då myndigheterna inte tar sitt ansvar.

Idag finns dessutom ingen begränsning av verksamhetsbegreppet i miljöbalken. Om man ser till definitionen i miljöbalken så skall en verksamhets *hela* miljö påverkan räknas in i bedömningen. Tillämpningen av begreppet följdverksamhet har inneburit att verksamhetsbegreppet har växt och att det i dags dato ännu inte finns någon yttre gräns för detsamma. Med det utvidgade verksamhetsbegreppet som därmed råder i svensk rätt så är det svårt att på förhand avgöra hur långt en verksamhetsutövares ansvar skall sträcka sig. I och med detta kan en verksamhets transporter på långt avstånd från den fasta anläggningen anses

²⁴ SOU 2002:107 s.20.

bidra, om än marginellt, till att en miljö kvalitetsnorm inte klaras. En fråga som då uppstår är hur det ska påverka samma verksamhet? Hur ska differentieringen göras mellan bidrag av olika dignitet och omfattning?

I de fall det finns utrymme upp till en miljö kvalitetsnorm, men där det utrymmet är begränsat väcks en annan fråga nämligen hur detta utrymme skall fördelas mellan olika intressenter. Inom en storstadsregion är det många intressen som är av vikt för att samhället som sådan ska fungera som ska tillgodoses och som på ett eller annat sätt ger upphov till ökade utsläpp. Vilka intressen skall man prioritera? Nya verksamheter som innebär nya jobb, eller bostäder så att staden kan växa? Det finns exempel från praxis där det i ett prövningsärende varit byggnadsnämnden som lagt in en protest mot utvidgning av en verksamhet med argumentet att utrymmet upp till normen borde användas för bostäder.²⁵

Direktiven om miljö kvalitetsnormer är så kallade minimidirektiv, och det är därmed upp till respektive medlemsstat att välja att lägga sig på högre skyddsnivåer än de som regleras i direktiven. Sverige har valt strängare normvärden för kvävedioxider och svaveloxid.²⁶

Då IPPC-direktivet infördes i den svenska lagstiftningen så implementerades de nya kraven i stort sett rakt av utan att modifiera den tidigare lagstiftningen. Om man ser till utgångspunkten i den svenska regleringen så är den mer omfattande och strängare än IPPC-direktivets krav på bästa tillgängliga teknik. Den svenska utgångspunkten för de krav som kan ställas på en verksamhet är hänsynsreglerna i 2 kapitlet miljöbalken som ställer upp högre krav som utgångsläge. Det utrymme som därmed finns kvar för ytterligare åtgärder är mycket mindre än vad som finns i en medlemsstat vars ankarvärde/utgångspunkt är en direkt kopia av IPPC-direktivets baskrav på bästa tillgängliga teknik. Skillnaden mellan att ställa de krav som är rimliga kontra att ställa upp alla de krav som inte är orimliga är onekligen inte ringa. En fråga som då uppkommer i den svenska tillämpningen är hur orimligt är då rimligt och hur långtgående krav kan ställas? i de fall då kravet på ytterligare/extraordinära krav skall realiseras i praktiken.

²⁵ Naturvårdsverkets rapport 5375 "Miljö kvalitetsnormer som styrmedel" s.44-45.

²⁶ Jämför direktiv 1999/30/EG och Förordning (2001:527) om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft.

1.3 Syfte

Min uppsats syftar till att göra en genomlysning av regelverket kring miljö kvalitetsnormer med fokus på bördefördelning, dvs. hur ett eventuellt överskridande av normen fördelas mellan de olika föroreningskällorna. Min avsikt är även att jag ska följa regleringen till dess källa och se i vilka avseenden den svenska regleringen kring miljö kvalitetsnormer liknar respektive skiljer sig från EG-rätten gällande frågor om den geografiska avgränsningen av begreppet verksamhet. För att lyfta blicken från den svenska regleringen kommer jag att översiktligt redogöra för delar av Storbritanniens reglering gällande miljö kvalitetsnormer. Jag kommer även att undersöka hur den svenska regleringen och praxis stämmer överens med proportionalitetsprincipen samt likabehandlingsprincipen.

1.4 Avgränsningar

Miljö kvalitetsnormer är ett samlingsbegrepp för en rad olika gränsvärden och målvärden för en mängd olika ämnen. Jag kommer i uppsatsen huvudsakligen att fokusera på gränsvärdesnormen för kvävedioxid med tonvikt på den nuvarande regleringen. De förslag på förändringar av befintlig lagstiftning, SOU 2005:59 "Miljöbalken; Miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationer i miljöprocessen och avgifter" samt SOU 2005:113 "Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer" kommer endast att behandlas såsom jämförelsematerial.²⁷ Jag har även valt att inte behandla reglerna i Plan och bygglagen som behandlar miljö kvalitetsnormer. När jag använder mig av begreppet tillståndspliktig verksamhet avser jag miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken. Jag har även valt att koncentrera mig på hur miljö kvalitetsnormerna påverkar befintlig verksamhet. Dels hur det rättskraftiga tillståndet kan urholkas, dels hur miljö kvalitetsnormerna kan påverka en eventuell utvidgning. En frågeställning som ligger utanför syftet med den här uppsatsen är den begränsade möjlighet som enskilda personer har att väcka talan i domstol vid bristande genomförande av en miljö kvalitetsnorm. Om denna möjlighet hade funnits menar jag att större press kunnat läggas på de ansvariga myndigheterna för att genomföra de åtgärder som är nödvändiga för att lyckas klara normen.

²⁷ SOU 2005:59 "Miljöbalken; Miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationer i miljöprocessen och avgifter" samt SOU2005:113 "Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer".

1.5 Frågeställningar

Genomförandet av miljö kvalitetsnormer väcker en rad frågor av både intressant och svår natur. Utifrån mitt syfte har jag dock valt att koncentrera mig på följande frågeställningar:

1. Hur sker fördelningen av krav på utsläppsminskningar ut enligt nuvarande reglering då en miljö kvalitetsnorm överskrids eller riskerar att överskridas? Vilka konsekvenser får denna reglering för
 - a) enskilda verksamhetsutövare; och
 - b) möjligheten att genomföra miljö kvalitetsnormer?

2. Vad finns det för eventuella lösningar på de problem som den nuvarande fördelningen medför?

2 MILJÖREGLERING

2.1 Den svenska regleringen

Sverige har en mer ambitiös miljö kvalitetsnorm för kvävedioxid än för vad EG:s luftkvalitetsdirektiv kräver. Den föreskrivna högsta tillåtna halten av kvävedioxid ligger på en lägre än EG-direktivet. Förutom års- och timmedelvärde har vi i Sverige även ett dygnsmedelvärde. Normerna får inte överskridas efter den 1 januari 2005 jämfört med 1 januari 2010 enligt EG-direktivet.²⁸

Ett av motiven till denna särreglering kan utläsas i Naturvårdsverkets rapport 4925 - "Utveckling av nya miljö kvalitetsnormer". Där konstateras att de nivåer som följer EG-direktiven inte sällan är anpassade till tekniska och ekonomiska förutsättningar när det gäller val av nivåer och tidtabeller.²⁹ Detta skall enligt rapporten strida mot miljö balkens förarbeten som föreskriver att miljö kvalitetsnormer skall ange vad som ur vetenskaplig synvinkel kan anses vara godtagbar miljö kvalitet. Enligt rapporten skall dessutom framtagandeprocessen inte ta hänsyn till ekonomiska eller tekniska möjligheter att uppnå normerna.³⁰ Utgångspunkten skall istället tas i kunskaper om vad människan och naturen tål (kan anses tåla).³¹ Följden blir således att miljö kvalitetsnormer i enlighet med balkens definition kan bli strängare än vad som följer av direktivet. I propositionen konstateras dock att ekonomiska och tekniska förhållanden kan vara av betydelse för vilka åtgärder som kan bli aktuella att vidta med anledningen av miljö kvalitetsnormen sett ur ett kostnadseffektivitets perspektiv.³²

Ett annat motiv till den svenska särregleringen är att miljö kvalitetsnormer i form av gränsvärden enligt miljö balken skall *utesluta* fara för *olägenheter av betydelse* för människor och som miljön eller naturen kan belastas med utan fara för *påtagliga olägenheter*.³³ Enligt ramdirektivet för luft (96/62/EG) har gränsvärdena syfte att *undvika, hindra eller minska* de skadliga luftföroreningarna till skydd för miljön som helhet och människors hälsa.³⁴

²⁸ 1999/30/EG.

²⁹ Rapport 4925 "Utveckling av nya miljö kvalitetsnormer" s. 10 se även Bilaga II till Rådets direktiv 96/62/EG.

³⁰ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 680.

³¹ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 252.

³² Prop. 1997/98:45 del 2 s. 680.

³³ Rapport 4925 "Utveckling av nya miljö kvalitetsnormer" s. 9.

³⁴ 96/62/EG "Utvärdering och säkerställande av luftkvalitet" art.1.

Sedan kan man slutligen inte bortse från det faktum att tilltron till att teknikutvecklingen skulle ge fortsatt minskning av luftföroreningar var hög, vilket visade sig vara väl optimistiskt.³⁵ Det framtidsscenario som målades upp var att hela landet bortsett från Västerås och Umeå förmodades uppfylla de uppsatta miljö kvalitetsnormerna.³⁶ Sammanfattningsvis kan man konstatera att den dåvarande framtidsvisionen skiljer sig från den verklighet som råder idag där de nationella normerna överskrids i storstadsregionerna.

2.2 Principerna

Tidigare myndighetsutövning på miljöområdet var, som jag ser det, mindre komplicerad eftersom tydligare linjer kunde dras mellan orsak och verkan. Det var ofta frågan om stora punktutsläpp i form av tunga industrier vars utsläpp skulle åtgärdas. Dagens svårigheter att nå den luftkvalitet som normerna sätter upp är mer komplicerad eftersom det i många fall, särskilt i storstadsregionerna, beror på ett konglomerat av bidragande källor. Det utrymme som finns för svenska myndigheter att vidta åtgärder är inte obegränsade. Utrymmet begränsas exempelvis av art 28 i EG-fördraget som exempelvis stadgar att *"Kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan skall vara förbjudna mellan medlemsstaterna"*. Miljöhänsyn är förvisso en grund för undantag, men man måste från nationellt håll kunna visa att åtgärden inte står i strid mot proportionalitetsprincipen.³⁷ Proportionalitetsprincipen kan även ses som ett skydd för alltför långtgående åtgärder från myndigheters sida, nyttan av åtgärden skall vägas mot den kostnad/ det besvär som den innebär. Detta gäller vid allt från expropriation till, menar jag, föreskrivna villkor i ett tillstånd för miljöfarlig verksamhet.

Likabehandlingsprincipen, som stadgar att alla medborgare skall vara lika inför lagen, väljer jag att ta upp eftersom jag anser att man bör se till bidragets storlek. Jag menar att man bör behandla lika stora bidrag till ett överskridande på samma sätt. Verksamheter såsom

³⁵ Särskilt överskattade man effekten av det kontinuerliga utbytet av fordonsparken mot mer lågemitterande fordon. Naturvårdsverket Rapport 4793 "Miljö kvalitetsnormer – ett nytt verktyg i miljöpolitiken s. 55 ff.

³⁶ Naturvårdsverket Rapport 4793 "Miljö kvalitetsnormer – ett nytt verktyg i miljöpolitiken s.56.

³⁷ Ett exempel på detta är utrymmet i trafikförordningen (SFS 1998:1276) för kommuner att anta lokala trafikföreskrifter. Detta ledde till att bland annat Göteborg införde ett förbud mot dieselmotordrivna bussar med en totalvikt över 3,5 ton samt dieselmotordrivna tunga lastbilar (inklusive utlandsregistrerade fordon). I skrivelsen från kommissionen konstateras i huvudsak följande; att skydda miljön är förvisso ett godtagbart krav av allmänt intresse, men en nationell åtgärd måste vara proportionerlig i förhållande till det eftersträfvade syftet. Formell underrättelse från den 22 december 2004 (KOM:s ref. SG-Greffe (2004) D/206198, ärendenummer 2002/2157).

exempelvis den lokala kollektivtrafiken kan bära en minst lika stor skuld till ett överskridande procentuellt sett som en tillståndspliktig verksamhet med intensivt transportarbete. Är det då rimligt att endast den ena träffas av transportvillkor i tillståndet? (Apropå transportvillkor se vidare i avsnitt 7).

2.2.1 Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen har betydelse i svensk rätt utifrån framförallt två perspektiv. Det ena perspektivet såsom medlemsstat i Europeiska Gemenskapen. De nationella åtgärder som vidtas som riskerar att stå i strid med artikel 28 i EG-fördraget måste vara proportionella i förhållande till det eftersträvade syftet. Men proportionalitetsprincipen har även betydelse inom förvaltningsrätten där myndigheters handlingsutrymme, trots spelrum i lagstiftningen, begränsas.

I ett avgörande från regeringsrätten (RÅ 1996 ref.44) konstateras följande; " *Vid en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen... bör naturligtvis beaktas vilken vikt lagstiftaren i olika sammanhang har lag vid miljö- och naturvårdshänsynen i jämförelse med bl.a. den enskilde markägarens intressen... En grundläggande princip är emellertid att en inskränkning från det allmännas sida av den enskildes rätt att använda sin egendom förutsätter att det föreligger en rimlig balans eller proportionalitet mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar på grund av inskränkningen*".³⁸

Proportionalitetsprincipen är till skillnad mot andra rättsprinciper inte bunden till något värde i sig. Ordstammen i proportionalitet knyter an till idén att något ska stå i ett rimligt förhållande till något annat.³⁹ Det är alltså avvägningsfrågor, mellan mål och medel, och/eller mellan olika typer av intressen som denna princip adresserar. Jag anser att principen är intressant ur ett miljöperspektiv då den kan skapa klarhet och guidning för tillståndsmyndigheter i de fall då miljöbalken/ den lokala miljösituationen lämnar öppningar för olika lösningar. En tillämpande myndighet har ofta möjlighet att tillämpa olika, mer eller mindre, ingripande åtgärder för att uppnå syftet med regleringen.

³⁸ RÅ 1996 ref.44 s.4.

³⁹ S. Westerlund "proportionalitetsprinciper" s.5.

Miljöbalken har flertalet paragrafer där det lämnas åt tillståndsmyndigheten att bedöma förhållandena i det enskilda fallet. Ett exempel på detta är 26 kap. 1 § och 9 § miljöbalken där det stadgas att en tillståndsmyndighet får meddela de råd, förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att miljöbalkens föreskrifter och mål skall efterlevas och uppnås, samt att mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet inte får tillgripas. Proportionalitetsprincipen syftar till att vara en skyddsprincip i de fall som tillämpningen av lagstiftningen förvisso ger möjligheter för en viss åtgärd men där det i det enskilda fallet får orimliga konsekvenser. Det skrivna ordet kan, och bör dock inte reglera alla framtida situationer.

I prop. 1993/94:117 s. 39 f nämns principen såsom en av de "*hävdivunna allmänna principer*" som sedan länge erkänts svensk rätt. Skrivelsen följde en implementering av Europakonventionen av mänskliga rättigheter och föranledde en diskussion i doktrinen efter en rad uppmärksammade domar från regeringsrätten från 1996 där det allmännas intresse fick vika sig för den enskildes intresse (se citatet ovan RÅ 1996 ref. 44).

Det är framförallt tre kriterier som utkristalliseras när man testar huruvida en åtgärd är förenlig med proportionalitetsprincipen;

1. Är åtgärden lämplig och ändamålsenlig såtillvida att den kan bidra till att uppnå syftet?
2. Nästa steg är att avgöra huruvida åtgärden är *nödvändig*. Finns det andra mindre betungande medel för att uppnå målet än att vidta åtgärden? En i sig ändamålsenlig åtgärd kan falla på att den är mer ingripande än vad som krävs i för att uppnå det tänkta syftet.
3. Sista steget i bedömningen är att avgöra huruvida åtgärden står i *skälig proportion* till syftet eller inte. Här ska en avvägning ske mellan det allmänna och det enskilda intresset.⁴⁰

Enligt propositionen till miljöbalken så skall kostnaden för att uppfylla hänsynsreglerna vara motiverade från miljösynpunkt. Proportionen mellan den nytta för människors hälsa och miljön som skyddsåtgärden eller försiktighetsmättet medför får inte vara orimlig med hänsyn till de kostnader åtgärderna föranleder.⁴¹ Jag menar att ett proportionalitetstest torde kunna utföras i samband med myndighetsutövning då det finns flertal alternativ för att komma åt ett specifikt problem.

⁴⁰ EU Law Text, cases and materials P.Craig G. de Burca third edition s.372.

⁴¹ Prop. 1997/98:45, del 2, s.24.

En grundläggande princip för all offentlig verksamhet är legalitetsprincipen (1 kap. 1 § 3 st Regeringsformen) den innebär i korthet att lagstöd alltid måste finnas för beslut som tas av myndigheter samt att myndigheters rätt att fatta betungande beslut därutöver kräver särskilt stöd i lag. Författningsregler är dock ibland ofullständiga och oklart utformade, vissa föreskrifter möjliggör konkreta undantag från de generella reglerna om "särskilda" eller "synnerliga skäl" föreligger.⁴² Detta kommer sig av, som nämnts tidigare, att nedtecknade regler inte kan förutspå alla potentiella situationer. Myndighetens handlingsfrihet är dock inte obegränsad, ens inom det formella handlingsutrymmet som följer av aktuella lagar och förordningar. "*En åtgärd kan få orimliga konsekvenser även om den är förenlig med lagens bokstav.*"⁴³ Detta anser jag är särskilt tydligt i de fall då man vidtar åtgärder gentemot enskilda för att komma åt ett problem av generell karaktär.

Den prövning som följer inom rättsreglernas ram skall i sig inte innebära något godtycke eftersom myndigheten har möjlighet att söka vägledning i förarbeten om de mål, intressen och omständigheter som ska beaktas.⁴⁴ Trots detta finns det ofta möjligheter att välja mellan två eller flera åtgärder och det är här nödvändighetskriteriet kommer in. Proportionalitetsprincipen är egentligen, såsom jag ser det tillämplig främst i situationer där det finns andra alternativa lösningar på samma problem. Om problemet endast har en lösning kan det inte tyckas orimligt eller för den delen onödigt att genomföra det.

Westerlund skiljer mellan instrumentell och materiell proportionalitet. Instrumentell proportionalitet innebär att målet som skall uppnås är fastställt men att målet skall nås på det minst ingripande sättet.⁴⁵ Materiell proportionalitet innebär att syftet som sådant vägs mot andra syften och intressen. Som jag ser det är det fråga om instrumentell proportionalitet i de fall där en miljö kvalitetsnorm inte klaras och där det är fråga om vilka åtgärder som kan bli aktuella. Materiell proportionalitet kan uppstå i situationer där olika miljömål står mot varandra. (Se vidare avsnitt 6.3)

⁴² Cecilia Gyda, "Proportionalitetsprincipen, en europeisk rättsprincip och dess betydelse för svensk rätt. Förvaltningsrättslig tidskrift häfte 5, 1997. Nordstedts. S.229.

⁴³ Claes Lundblad, Mikael Wärnsby "Proportionalitetsprincipen inom förvaltningsrätten efter Barsebäcksdomen". Europa rättslig tidskrift, ERT 2000 s. 210.

⁴⁴ Cecilia Gyda, "Proportionalitetsprincipen, en europeisk rättsprincip och dess betydelse för svensk rätt. Förvaltningsrättslig tidskrift häfte 5, 1997. Nordstedts. S.229.

⁴⁵ S.Westerlund "Proportionalitetsprinciper-verklighet missförstånd eller nydaning?" Miljörättslig tidskrift 1996:2.

I ett rättsfall från EG-domstolen, C-320 Kommissionen mot Österrike, prövade EG-domstolen huruvida de nationella åtgärderna som Österrike genomförde i syfte att säkerställa luftkvaliteten kunde anses strida mot proportionalitetsprincipen.⁴⁶

Bakgrunden var följande; inom ett geografiskt område antog Österrike en förordning om förbud mot tung trafik på en motorväg som utmärkte sig dels på grund av den dåliga luftkvaliteten men även av att den aktuella vägsträckan utgjorde en av huvudlederna för landtransporter mellan Tyskland och Italien. Förbudet gällde mot lastbilar tyngre än >7,5 ton som utförde transporter av vissa varor. Detta påverkade möjligheterna export och import mellan Tyskland och Italien.

EG-domstolen konstaterade att ett sådant förbud utgör ett hinder för den fria rörligheten av varor och skall anses utgöra en åtgärd med motsvarande verkan vilket är oförenlig med de gemenskapsrättsliga skyldigheterna som följer av fördraget såvida den inte kan motiveras på objektiva grunder.

Tvingande miljöhänsyn hade kunnat vara en sådan grund men EG-domstolen fann att den aktuella förordningen om förbud stred mot proportionalitetsprincipen eftersom Österrike inte undersökt och därmed övervägt mindre ingripande åtgärder och alternativa lösningar. Den i förordningen angivna tidsfristen på två månader ansågs även den för kort för att anpassning skulle ske.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att i de fall en medlemsstat vill införa åtgärder som riskerar att strida mot art 28 i EG-fördraget är det av stor vikt att beslutsunderlaget undersöker alternativa åtgärder och lösningar samt att den tidsfrist som ställs upp är rimlig för att en anpassning skall kunna ske inom densamma.

⁴⁶ <http://curia.europa.eu/en/actu/communiqués/cp05/aff/cp050097en.pdf>.

2.2.2 Likabehandlingsprincipen

Likabehandlingsprincipen har sitt ursprung i EG-fördraget.⁴⁷ Den finns även stadgad i regeringsformen i 1 kap. 9 §. Likabehandlingsprincipen stadgar att lika fall skall behandlas lika med stöd av objektiv och saklig rättstillämpning. I relationen myndigheter har den hittills haft sin huvudsakliga tillämpning inom området för offentlig upphandling.⁴⁸ I förhållande till miljöbalken har den bl.a. varit uppe i frågor som gäller exempelvis strandskydd. Med samma syfte finns "Likställighetsprincipen" uttryckt i 2 kap. 2 § Kommunallagen som stadgar att kommunen ska behandla alla invånare lika om det inte finns sakliga skäl för något annat. En enhetlig rättstillämpning är alltså en förutsättning för att likabehandlingsprincipen ska råda.

Likabehandlingsprincipen i relation till regleringen av miljökvalitetsnormer har haft betydelse i förhållande till de förslag på åtgärder som har konkretiserats i åtgärdsprogrammen. Enligt Harald Perby, tjänsteman vid miljödepartementet, har likabehandlingsprincipen hindrat förslag om högre skrotningspremie i storstadsregionerna, där miljökvalitetsnormer inte klaras/riskerar att inte klaras. Detta för att få bort de fordon som ger högst emissioner. Detta förslag fick inte gehör eftersom det inte går att behandla vare sig medborgare eller verksamheter olika beroende på var i Sverige de har sin lokalisering i enlighet med likabehandlingsprincipen. Enligt honom är det i slutändan en fråga om rättvis fördelning av skattepengar.⁴⁹

Miljöbalken gör ingen skillnad mellan olika typer av verksamheter och andra åtgärder som inte är försumbara i det enskilda fallet. Däremot kan den nuvarande tillämpningen av reglerna innebära att det blir en differentiering av kraven, dels mellan tillståndspliktiga och icke tillståndspliktiga verksamheter men även mellan likartade tillståndspliktiga verksamheter. Jag menar att lika bidrag skall behandlas lika och medföra samma typ av krav på åtgärder. I dagsläget är så inte fallet. Det är först och främst då tillståndspliktiga verksamheter är uppe till prövning som villkor för transporter till följd av överskridande av miljökvalitetsnormer realiserar. (Se vidare i avsnitt 4 och 7).⁵⁰

⁴⁷ Artikel 12.1 Romfördraget.

⁴⁸ Likabehandlingsprincipen har haft en genomslagskraft i fall om diskriminering av olika slag. Främst då den enskilde v/s myndigheter.

⁴⁹ Rundabordsamtal om MKN 10 maj 2007 Göteborgs Hamn.

⁵⁰ Se även resonemanget om tillämpningen av stoppregeln 2 kap 9 § miljöbalken och vilka problem som kan uppstå i relation till likabehandlingsprincipen. Naturvårdsverkets rapport 5138 s.63 ff.

2.3 Verksamhetsbegreppet samt bästa möjliga/tillgängliga teknik

Jag har tidigare under rubriken "den svenska regleringen" beskrivit hur den svenska regleringen gällande miljö kvalitetsnormer är strängare gällande reglerade halter av förorenande ämnen och tidsplan för då dessa normer skall uppnås. Jag kommer i detta avsnitt visa på de likheter samt skillnader som råder mellan hur man definierar begrepp enligt dels svensk rätt samt IPPC-direktivet. De två mest intressanta definitionerna, enligt min mening, är dels verksamhetsbegreppet, dels hur man definierar "bästa möjliga teknik". Går den svenska definitionen längre än EG-direktiven? Eller är det helt enkelt en definitions- samt tolkningsfråga beroende på vilken vinkel man ser det ur? När skall det vara aktuellt att kräva ytterligare åtgärder? (Jag går närmare in på ytterligare åtgärder i avsnitt 2.5-2.6).

2.2.3 Verksamhetsbegreppet

2.2.3.1 Verksamhetsbegreppet enligt miljöbalken

Det finns i miljöbalken ingen allmängiltig definition av verksamhetsbegreppet. Det finns inte heller någon begränsning av detsamma. Läser man första kapitlet tillsammans med hänsynsreglerna i andra kapitlet framgår det att miljöbalken skall tillämpas på alla slags verksamheter eller åtgärder som medför, eller kan antas medföra, skador på intressena i 1 kap. 1 § miljöbalken, vilket innebär miljön i stort. Det är alltså balkens mål som styr avgränsningen av verksamheten. Samtidigt så kan man ifrågasätta huruvida det är rimligt att ytterligare krav kan ställas inom samma geografiska skala som verksamhetens utbredning särskilt då i relation till verksamhetens transporter. (Se vidare i avsnitt 7).

I kommentaren till 1 kap. 1 § miljöbalken finner man följande resonemang:

"Samtliga bestämmelser i miljöbalken skall tillämpas på sådant sätt att balkens mål och syfte bäst tillgodoses. När tveksamhet råder om vad som bör beslutas eller göras skall väljas det som mest sannolikt gynnar uthållig utveckling." I jämförelse med miljöskyddslagen gör man i propositionen följande jämförelse; "ett villkor för en miljöfarlig verksamhet som grundar sig på miljöskyddslagens bestämmelser kan endast avse olägenheterna för verksamheten. Ett

villkor för en miljöfarlig verksamhet som grundar sig på balken kan däremot avse vad som helst som gynnar en ekologiskt hållbar utveckling".⁵¹

Det är skyddsintressena som avgör miljöbalkens tillämpningsområde. Faller verksamheten inom dessa gäller de allmänna hänsynskraven. Den enda begränsningen som kan utläsas ur miljöbalken är att åtgärder som är av försumbar betydelse i det enskilda fallet är undantagna hänsynsreglerna. Med detta avses åtgärder som endast har en marginell betydelse för miljön och människors hälsa.

Den legala grunden för det i praxis utvidgade verksamhetsbegreppet är försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken tillämpat tillsammans med portalparagrafen i 1 kap. 1 § miljöbalken. Detta leder till att i stort sett allt kan hamna under begreppet verksamhet, samt att en verksamhetsutövares ansvar inte begränsas av de fysiska gränserna för den fasta anläggningen. Helhetsperspektiv skall tas på den samlade miljöpåverkan som den aktuella verksamheten ger upphov till.⁵² Vad som skall omfattas av prövning i enlighet med balken har utvidgats i praxis till att bland annat även omfatta transporter som har direkt koppling till verksamheten, så kallade följd företag i enlighet med 16 kap. 7 § miljöbalken. (Se vidare i avsnitt 7).

2.2.3.2 Verksamhetsbegreppet enligt IPPC-direktivet

IPPC-direktivet syftar till att genom samordnade åtgärder förebygga och minska föroreningar. Verksamhetsbegreppet definieras på så sätt att IPPC-direktivet är tillämpligt på utsläpp från sex kategorier av industrier: industrier inom energisektorn, industrier för produktion och omvandling av metaller, mineralindustrier, kemiska industrier och viss annan verksamhet. I Bilaga I finns en detaljerad uppräkningslista av vilka verksamheter och anläggningar som omfattas av direktivet. En verksamhet som i Sverige hade definierats såsom miljöfarlig faller inte nödvändigtvis in under definitionen av vad som avses såsom IPPC-anläggning.

IPPC-direktivet använder sig av begreppet anläggning för att definiera vad som ska omfattas av direktivet;

⁵¹ Prop. 1997/98:45 del 2, s. 8.

⁵² Prop. 1997/98:45 del 1, s.346.

”Anläggning: en fast, teknisk enhet där en eller flera av de verksamheter som anges i bilaga I bedrivs, liksom all annan därmed förknippad verksamhet som tekniskt sett är knuten till de verksamheter som bedrivs på platsen och som kan påverka utsläpp och föroreningar.” Art 2 p. 4 IPPC-direktivet.

”Installation shall mean a stationary technical unit where one or more activities listed in Annex I are carried out, and any other directly associated activities which have a technical connection with the activities carried out on that site and which could have an effect on emissions and pollution.” Art 2 p. 4 IPPC-direktivet.

Att definitionen väcker frågan gällande hur en anläggning ska avgränsas framgår i ett av kommissionen upprättat dokument – KOM (2003) 354 slutlig. Kommissionen konstaterar att *”vissa oklarheter i direktivet ger emellertid upphov till svårigheter vid genomförandet om medlemsstaten inte har mer specifika bestämmelser”*.⁵³ Gällande frågan av vad som ska anses innefattas av begreppet “annan därmed förknippad verksamhet som tekniskt sett är knuten till verksamheter som bedrivs på platsen” gav EG-kommissionen följande svar i ett inofficiellt "FAQ" dokument;

*“Activities should be regarded as “directly associated activities”, and therefore included in an IPPC permit, if they are carried out by the same operator and on the same site as an Annex I activity, and if the way in which they are carried out has some technical implication for the way in which the Annex I activity should be carried out in order to reduce the impact on the environment as a whole.”*⁵⁴

I en rapport från kommissionen från 2005 konstateras att det från medlemsstaterna efterfrågats riktlinjer för tolkningen av dels verksamhetsbeskrivningarna samt begreppet "anläggningar".⁵⁵ Till följd av detta släppte kommissionen i april 2007 ett "Guidance-

⁵³ Meddelande från kommissionen till rådet, europaparlamentet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén. Vägen till hållbar produktion. Framstegen i genomförandet av rådets direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar. KOM (2003) 354 slutlig. Bryssel 19.6.2003. Avsnitt 2.1.

⁵⁴ Unofficial FAQ documents on the Integrated Pollution Prevention and Control Directive (96/61/EC) issued by the Environment DG of the European Commission July 2004.

⁵⁵ Rapport från kommissionen om genomförandet av direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar. KOM (2005) 540 slutlig Bryssel den 3.11.2005.

dokument" för att definiera deras tolkning av begreppen "anläggning" samt "verksamhetsutövare" i enlighet med IPPC-direktivet.⁵⁶ IPPC-anläggningarnas externa transporter tas överhuvudtaget inte upp i något av de dokument som jag har hänvisat till ovan. Däremot, i relation till vad som skall avses med begreppet "stationär" så konstateras följande;

"A "technical unit" has to be "stationary" to be an installation. This would seem to clearly exclude ships, cars or other machines that operate while moving from one location to another from being installations in their own right. On the other hand, it would seem nonsensical to exclude all activities involving movement from potentially being subject to IPPC. For instance, at an installation where there is raw materials handling and then processing, the raw materials may be moved from the storage to the processing area by, for example, fork lift trucks. Excluding the possibility of regulating such movement could seriously undermine the objectives of IPPC, since there could be spillages and emissions if the handling of the materials during movement is not properly controlled."⁵⁷

Av ovanstående menar jag att man kan konstatera att IPPC-direktivet i stort undantar transporter bortsett från de fall då det är fråga om interna transporter inom anläggningsområdet där risk för emissioner uppstår då man exempelvis hanterar farligt gods. I och med detta menar jag att verksamhetsbegreppet enligt IPPC-direktivet är mindre omfattande i jämförelse med den svenska regleringen, där den tillståndspliktiga verksamhetens externa transporter skall ingå i tillståndsprövningen och i och med det omfattas av villkor i tillståndet gällande ny verksamhet kan även de externa transporterna leda till att en ny verksamhet inte får tillstånd. (se avsnitt 4.3 samt 7.3).

⁵⁶ Guidance on Interpretation of "Installation" and "Operator" for the Purposes of the IPPC-Directive. (http://ec.europa.eu/environment/ippc/pdf/installation_guidance.pdf) För ytterligare "Guidance" dokument se http://ec.europa.eu/environment/ippc/general_guidance.htm.

⁵⁷ Guidance on Interpretation of "Installation" and "Operator" for the Purposes of the IPPC-Directive s.3.

2.2.4 Bästa möjliga teknik

2.2.4.1 Bästa möjliga teknik enligt miljöbalken (BMT)

I miljöbalken används inte begreppet BAT (se avsnittet nedan) utan bästa möjliga teknik BMT. "Bästa möjliga teknik" är ett resultat av en avvägning som gjorts i enlighet med 2 kap. 7 § 1 st miljöbalken.

"Kraven på hänsyn enligt 2-6 § gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder..." 2 kap. 7 § 1 st miljöbalken.

Det åligger den som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet att visa att ett krav på skyddsåtgärd eller annat försiktighetsmått enligt balken skall anses som orimligt i det enskilda fallet.⁵⁸ Det är verksamhetsutövaren som bär bevisbördan för att visa att så är fallet.

"Avvägningen enligt första stycket får inte medföra att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. åsidosätts". 2 kap. 7 § 2 st miljöbalken.

Av doktrinen framgår att åsikterna i hur man ska tolka skrivelsen i 2 kap. 7 § 2 st miljöbalken i relation till hänsynsreglerna skiljer sig åt.⁵⁹ Vissa författare hävdar att skrivelsen innebär att man kan ställa hur långtgående teknikkraV som helst. Andra hävdar att 2 kap. 7 § 2 st. miljöbalken endast innebär att *ingen mildring* av kraven kan ske.⁶⁰

⁵⁸ Prop. 1997/98:45 s.230.

⁵⁹ Se exempelvis konstaterandet i SOU 2005:113 s. 65 "Kan man ändå tolka 7§ så att avvägningen i ett enskilt fall skulle kunna leda till högre miljökrav än "bästa möjliga teknik", med andra ord högre kostnader än vad som är möjligt för en branschtypisk verksamhet, därför att miljöskälen är särskilt tunga, t.ex. på grund av att miljökvalitetsnormer riskerar att överträdas? Till en sådan tolkning ansluter sig miljöbalkskommittén i sitt slutbetänkande (SOU 2005:59) som dock föreslår att denna möjlighet skall begränsas. Redan lagtextens ordalydelse visar att en sådan tolkning inte är rimlig men även jämförelsen med den historiska standarden framförallt enligt miljöskyddslagen visar att det funnits ett syfte med att ha en gräns för hur omfattande krav som kan ställas. Genomen objektiv bedömning, dvs. genom att utgår från de generella ekonomiska ramar som finns i en bransch (eller delar av en sådan) i stället för det enskilda företagens, har konkurrensneutralitet inom branscher kunnat främjas". Se även Naturvårdsverkets Handbok 2006:2 "Luftguiden" s.33.

⁶⁰ Michanek, Gabriel "Att väga säkert och vikten av att säkra" Fågelperspektiv på rättsordningen s.78 ff. Vänbok till Staffan Westerlund. Red. Basse, E. M, Ebbesson J. och Michanek, G. Iustus 2002.

I Naturvårdsverkets Handbok Luftguiden noteras att det saknas praxis gällande tolkningen av avvägningsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken, men att regeln *borde* innebära att längre gående krav ställs om en norm överträds eller riskerar att överträdas.⁶¹ I samma stycke kan man utläsa att de krav som då kan ställas avser både utvidgningen och den befintliga verksamheten.

Bedömningen av vad som skall anses som skäligt kan bli olika för liknande verksamheter beroende på omständigheter som ligger utanför verksamhetens kontroll, såsom bidrag från andra verksamhetsutövare, närheten till känsliga naturområden etc.

Om man sluter sig till uppfattningen att 2 kap. 7 § 2 st miljöbalken endast syftar tillbaka på första stycket så kan överskridande/ risk för överskridande av miljökvalitetsnormerna leda till att kraven på verksamheten blir mer långtgående än vad som hade varit fallet om det fanns gott om utrymme upp till normen. Åtminstone sett ur ett *relativt* perspektiv.⁶²

Då en miljökvalitetsnorm riskerar att inte bli uppfylld får det effekter. Framförallt klagas att det är miljömässigt motiverat att tillämpa hänsynsreglerna fullt ut och att det inte längre finns utrymme för verksamhetsutövaren att påvisa att de krav som ställs utifrån hänsynsreglerna är att anse som orimliga. Hur långtgående krav som kan ställas är ännu ej fastställt i praxis.

Jag väljer att sluta mig till den uppfattningen i doktrinen som menar att det finns ett tak i hur långtgående krav som kan ställas. Med det sagt vill jag trycka på det faktum att det ännu inte är fastlagt i praxis och att det därmed råder brister i förutsägbarheten gällande hur paragrafen skall tolkas.

⁶¹ Naturvårdsverkets Handbok 2006:2 Luftguiden s.33.

⁶² Låt oss ponera följande; Två exakt likadana företag, den ena etablerad i en storstad, den andra i en småstad. Låt oss för enkelhetens skull kalla dem verksamhet A och B. En MKN riskerar att inte klaras i storstaden. De krav som ställs på A kan komma att bli strängare än de krav som blir aktuella för B eftersom A inte kan argumentera för att de åtgärder som ligger för handen i enlighet med hänsynsreglerna inte är miljömässigt motiverade.

2.2.4.2 Bästa tillgängliga teknik enligt IPPC direktivet (BAT)

I IPPC-direktivet så definieras bästa tillgängliga teknik på följande sätt;

”Det effektivaste och mest avancerade stadium vad gäller utvecklingen av verksamheten och tillverkningsmetoderna som anger en given tekniks praktiska tillämplighet för att i princip utgöra grunden för utsläppsgränsvärden och som har till syfte att hindra och, när detta inte är möjligt, generellt minska utsläpp och påverkan på miljön som helhet.” Art 2 p.11 IPPC-direktivet.

- Med *teknik* avses både använd teknik och det sätt på vilket en anläggning utformas, uppförs, underhålls, drivs och avvecklas.
- Med *tillgänglig* avses att tekniken skall ha utvecklats i sådan utsträckning att den kan tillämpas inom den berörda industribranschen på ett ekonomiskt och tekniskt genomförbart sätt och med beaktande av kostnader och nytta. Detta oavsett om tekniken tillämpas eller produceras inom den berörda medlemsstaten förutsatt att den berörda verksamhetsutövaren på *rimliga villkor* kan få tillgång till den.⁶³
- Med *bästa* avses slutligen den teknik som är mest effektiv för att uppnå en hög allmän skyddsnivå för miljön som helhet.

När man fastställer vad som är bästa tillgängliga teknik skall man enligt IPPC-direktivet beakta kostnader och nytta med den teknik man väljer. Det är alltså en skälighetsavvägning liknande den som finns i 2 kap. 7 § miljöbalken. Dessutom så hänvisas i artikel 2 till bilaga IV där en rad punkter som skall beaktas vid fastställandet av vad som skall avses med bästa tillgängliga teknik. Konstateras kan att det finns utrymme för respektive medlemsstat att fastställa sin ambitionsnivå gällande vilka krav man ska ställa på den enskilda verksamhetsutövaren. Gällande ytterligare i enlighet med artikel 10 IPPC-direktivet så menar jag att det fortfarande råder osäkerhet gällande vilka scenarion som medlemsstaternas myndigheter är förpliktade att ställa strängare krav.

⁶³ Prop. 1997/98:45 del 2, s. 216-17.

2.4 Ytterligare åtgärder enligt miljöbalken

Som jag tidigare nämnt finns det skilda meningar i doktrinen huruvida Sverige lever upp till sina EG-rättsliga förpliktelser gällande möjligheten att ställa ytterligare krav på verksamheter i de fall då miljö kvalitetsnormerna inte klaras. (Se avsnitt 2.3)

Sveriges officiella inställning framgår av den rapport som medlemsstaterna i enlighet med Art 16(3) i IPPC-direktivet skall lämna om hur implementeringsarbetet framskrider. En av frågorna i formuläret var; *"Hur tillgodoser den nationella lagstiftningen behovet av ytterligare åtgärder i de fall bästa tillgängliga teknik inte är tillräcklig för att uppfylla en miljö kvalitetsnorm som är fastställd i gemenskapslagstiftning eller som fastställts på grundval av sådan lagstiftning?"*

I den svenska rapporteringen besvaras frågan på följande sätt; *"Av 2 kap. 7 § första stycket MB följer det att försiktighetsmått... för en verksamhet enligt 2 kap... i den mån det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. För sådana anläggningar som omfattas av direktivet innebär det bl.a. att bästa möjliga teknik ska användas om det inte kan anses orimligt, t.ex. vid en avvägning mellan nyttan med åtgärden och kostnaden för att vidta den. Av 2 kap. 7 § andra stycket framgår dock att en sådan avvägning inte får medföra att en miljö kvalitetsnorm åsidosätts. Det innebär att en viss skyddsåtgärd kan krävas om det behövs för att uppfylla en miljö kvalitetsnorm, även om kostnaden för åtgärden i annat fall skulle anses vara orimlig. Med andra ord kan det föreskrivas krav på åtgärder som går utöver vad som anses vara bästa tillgängliga teknik i direktivets mening. Alternativet till att kräva en sådan skyddsåtgärd är i det fallet att inte tillåta verksamheten."*⁶⁴

Jag tolkar skrivelsen som att i och med verksamhetsutövaren inte ges möjlighet att hävda att kravet i sig är orimligt så ställer man strängare krav i praktiken i de fall miljö kvalitetsnormen annars riskerar att inte uppfyllas. Eftersom resultatet kan bli att strängare teknikkraV ställs än vad som annars kunde komma att bli fallet. Jag anser dock att resonemanget är bakvänt eftersom det är upp till verksamhetsutövaren att visa att kravet är orimligt och inte något som domstolen prövar *ex officio*.⁶⁵

⁶⁴ Sveriges rapportering enligt artikel 16(3) i Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (IPPC-direktivet). s.18. (För rapporter från övriga medlemsstater se vidare på http://ec.europa.eu/environment/ippc/ippc_ms_implementation.htm).

⁶⁵ Domstolen beaktar alltså inte vad som kan vara att anse som orimligt på eget initiativ.

2.5 Ytterligare åtgärder IPPC-direktivet

"Om en miljökvalitetsnorm ställer högre krav än vad som kan uppnås genom användning av bästa tillgängliga teknik skall ytterligare åtgärder särskilt föreskrivas i tillståndet, utan att detta påverkar vidtagandet av andra åtgärder som kan behövas för att iaktta miljökvalitetsnormerna". Art 10 IPPC-direktivet.

Skrivelsen ger uppkomst till frågeställningar om hur stort eller litet bidrag som ska medföra ytterligare åtgärder och huruvida risken för överträdelse skall innebära att ytterligare åtgärder vidtas. I en rapport från kommissionen modifieras kraven till att enbart avse anläggningar som ger ett *betydande bidrag* till en lokal förorening och där BAT inte är tillräckligt för att uppfylla miljökvalitetsnormen.⁶⁶ Vad detta innebär i praktiken är inte lätt att utläsa. Jag menar dock att det kommer att innebära differentiering i tolkning av direktivet mellan olika medlemsstater. Det som av en medlemsstat definieras som betydande kan av en annan medlemsstat definieras som "ej ringa" men inte heller såsom betydande. Av vikt i sammanhanget är dock att EG-domstolen i en prövning inte är bunden av kommissionens tolkning av när ytterligare åtgärder skall ställas på en enskild verksamhetsutövare.

2.6 Ett belysande exempel – Storbritannien

I likhet med Sverige har Storbritannien valt att lägga sig på en högre ambitionsnivå än vad direktivet anger. Dock endast gällande tidsramen för luftkvalitetsnormernas uppfyllande. Det gränsvärde för kvävedioxid som skall gälla enligt direktivet 96/62/EG från och med 2010 skall ha klarats till den 31 december 2005.⁶⁷ Skillnaden är att man i Storbritannien i prövningen av enskilda verksamheter gör skillnad mellan den nationella nivån och den som följer av EG-direktivet i relation till prövningen av verksamheter som omfattas av IPPC-direktivet.

⁶⁶ Meddelande från kommissionen till rådet, europaparlamentet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén. Vägen till hållbar produktion. Framstegen i genomförandet av rådets direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar. KOM (2003) 354 slutlig s. 28.

⁶⁷ Nitrogen Dioxide in the United Kingdom – AIR QUALITY EXPERT GROUP www.defra.gov.uk.

Gällande *verksamhetsbegreppet* så är det den fasta anläggningen som är föremål för tillståndsprövningen. Det som sker "utanför staketen" tas inte med i bedömningen.⁶⁸

Vid tillämpningen om vad som ska avses med *BAT* och därmed vid bedömningen av de villkor som ska gälla i ett tillstånd skall tillståndsmyndigheten ta hänsyn till vissa grundläggande generella principer såsom försiktighetsprincipen. De generella principerna ställer upp två grundläggande krav för hur en verksamhet ska bedrivas, dels att alla lämpliga preventiva åtgärder mot utsläpp skall genomföras, i synnerhet genom att applicera *BAT*, samt att inga betydande utsläpp orsakas.

Till skillnad mot Sverige har Storbritannien tagit in begreppet *ytterligare åtgärder* i sin tillämpning av IPPC-direktivet. Men det är endast i undantagsfall som de nationella gränsvärdesnormerna föranleder tillståndsmyndigheten att gå utöver de generella principerna samt *BAT*.

*"Då en miljö kvalitetsnorm kräver striktare utsläppsvärden än de som kan uppnås med en tillämpning av BAT och dessa miljö kvalitetsnormer följer av de krav som uppställs till följd av EG-rätten skall tillståndsmyndigheten sätta mer strikta utsläppsvärden än vad som följer av BAT."*⁶⁹

Även i de allmänna råd som givits ut av Storbritanniens motsvarighet till Naturvårdsverket–Defra (jämför med Luftguiden) – kan man utläsa att striktare krav utöver *BAT* ej i normala fall ligger för handen då det inte är fråga om en miljö kvalitetsnorm som följer utav EG-rätten utan är av nationell karaktär även om de nationella gränsvärdena skall tas i beaktande vid bedömningen om vilka utsläppsvillkor som skall bli aktuella i det enskilda fallet.⁷⁰

⁶⁸ Telefonintervju med Jon Gulson 2007-06-07 handläggare på Defra.

⁶⁹ The Pollution Prevention and Control (England and Wales) Regulations 2000 12(7).

⁷⁰ Integrated Pollution Prevention and Control. Practical Guide, Edition 4, www.defra.gov.uk Avsnitt 10.11 s.56.

3 FÖRDELNING AV ANSVAR

Hur ansvaret skall fördelas mellan olika myndigheter samt mellan olika typer av bidragande källor är en avgörande fråga för möjligheten att uppnå och bibehålla den luftkvalitet som anges i miljökvalitetsnormerna. I miljöbalken hittar man verktygen, men däremot inte på vilket sätt de skall användas. Kan det bero på att man inte trodde att man hade något att fördela? (se avsnitt 2.1)

IPPC-direktivet tar inte heller ställning till de svårigheter som kan uppstå då flera verksamheter gemensamt bidrar till att en norm inte klaras. En enhetlig nationell tillämpning av direktivet hade underlättats ifall IPPC-direktivet hade gett mer ledning gällande fördelningsfrågor. Att ytterligare krav skall komma att ställas i de fall en IPPC-anläggning ger ett betydande bidrag till ett överskridande säger enligt min mening inget om *hur* ansvaret skall fördelas.

3.1 Verksamheters ansvar

Miljökvalitetsnormer har i sig ingen direkt effekt för den enskilde verksamhetsutövaren utan endast en indirekt effekt i den mening att det är först när tillståndsmyndigheten utövar tillsyn eller prövar verksamheten som miljökvalitetsnormerna kan få rättslig verkan. Principerna för fördelning av ansvar i de fall miljökvalitetsnormerna inte uppfylls är inte fastlagda. Miljöbalken bjuder dock på en rad möjligheter, allt från omprövning av befintlig verksamhet enligt 24 kap. 5 § p.2 miljöbalken till att förelägga icke tillståndspliktiga verksamheter att ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6 § 2 st. miljöbalken. Intressant att nämna är att medan det krävs risk för betydande *föroreningar/ olägenheter*⁷¹ för att föreskriva en icke-tillståndspliktig verksamhet att inkomma med ansökan så är den undre gränsen för tillståndspliktig verksamhet det som inte kan anses försumligt (med *någon betydelse* enligt 24 kap. 5 § p.2 miljöbalken). Det finns en rad verksamheter som ger upphov till att miljökvalitetsnormerna inte klaras, jag har tidigare nämnt kollektivtrafikens bidrag i storstädernas centrala delar. De kan ge ett relativt lika stort bidrag som en tillståndspliktig verksamhet med ett intensivt

⁷¹ Min kursivering.

transportarbete men "drabbas" inte på samma sätt eftersom det krävs mer för att överhuvudtaget initiera en tillståndprocess i enlighet med 9 kap. 6 § 2 st miljöbalken.

Det materiella rättsläget är det samma för alla verksamheter – hänsynsreglerna i 2 kapitlet miljöbalken är tillämpliga på alla verksamheter och åtgärder som inte är försumbara i det enskilda fallet. Ett överskridande av normerna kan innebära en relativ skärpning av hänsynsreglerna i 2 kapitlet miljöbalken. Detta eftersom avvägningsregeln i 2 kap. 7 § inte längre kan tillämpas av den enskilde verksamhetsutövaren. Då miljö kvalitetsnormer inte har någon direkt effekt för den enskilde verksamhetsutövaren krävs det att myndigheterna genomdriver normerna i sin myndighetsutövning. (Se nedan i avsnitt 3.2 om myndigheters ansvar).

3.2 Myndigheters ansvar

Enligt 5 kap. 3 § miljöbalken skall myndigheter och kommuner säkerställa att de miljö kvalitetsnormer som meddelats uppfylls då de prövar tillåtlighet (etc.), utövar tillsyn eller meddelar föreskrifter. Myndigheter i miljöbalkens mening omfattar kommuner, länsstyrelser och miljödomstolarna. Dessa myndigheter har alltså ett gemensamt ansvar för att miljö kvalitetsnormen klaras. Detta ansvar begränsas enligt Naturvårdsverket inte till tillämpningen av miljölagstiftningen.⁷² Enligt miljöbalkskommittén syftar även 5 kap. 8 § miljöbalken till att tydligt markera myndigheters skyldighet att initiera de åtgärder som anges i ett åtgärdsprogram.⁷³ De som äger att lösa problemet, äger inte lösningarna i samma utsträckning. Ett exempel på detta är när det uppenbart krävs exempelvis ny lagstiftning eller en förändrad skattepolitik för att nå ett specifikt mål.⁷⁴

På lokalt plan, när det är upp till kommunen att ta fram åtgärder kan konstateras att besluten (alternativt ickebesluten) tenderar att vara mer anpassade eftersom vad som är politiskt möjligt. En anledning till detta kan vara att det på lokalt plan blir så uppenbart vilka intressen som står och väger emot varandra. Hur skulle exempelvis indragna parkeringsplatser i centrala tätorten ställa sig i relation till de regionala och lokala målen om tillväxt och god företagsamhet?

⁷² <http://www.naturvardsverket.se/sv/Lagar-och-andra-styrmedel/Miljokvalitetsnormer/Miljokvalitetsnormer---hur-nar-vi-dem/Tillstandsprovning-och-tillsyn/>.

⁷³ SOU 2005:59 s.91.

⁷⁴ Se exempelvis Länsstyrelsernas förslag till åtgärdsprogram där båda föreslog ny lagstiftning för att kunna nå normerna.

Miljödomstolarna har dock en särställning. De skall enligt sitt uppdrag ha en tydlig helhetssyn på miljön. Detta medför att de till skillnad mot exempelvis kommunalförvaltning inte på samma sätt behöver ta hänsyn till andra samhällseliga mål såsom tillväxt- och transportmål.

I lagrådets yttrande kan man utläsa en oro gällande kravet att ett miljötänkande bör genomsyra prövningssystemet enligt miljöbalken. Detta faktum fråntar inte miljödomstolarna vad som allmänt gäller för dömande verksamhet;

”... nämligen att med bl.a. rättssäkerheten som ledstjärna så objektivt som möjligt tillämpa givna författningsbestämmelser, däribland sådana som fordrar avvägningar mellan olika motstående intressen.”⁷⁵

Är det så att domstolarna i prövningen inte bara skall se till vad som är möjligt, utan även vad som är rimligt i relation till andra källor samt de principer om proportionalitet och likabehandling som jag tidigare redogjort för? (se avsnitt 2.2.2)

3.3 En jämförelse med Storbritannien

Den engelska regleringen är mycket mer raffinerad när det kommer till fördelning av skuldbördan än den svenska. Framförallt är det en fråga om att fördela krav mellan verksamheten och det ansvar som myndigheterna bär för att stävja de diffusa källorna. I tillämpningen gör man skillnad mellan olika existerande verksamheter och de rättsverkningar i form av krav som kan följa då en miljökvalitetsnorm inte klaras.

Då en befintlig verksamhet är den största eller enda orsaken till att en miljökvalitetsnorm uppställd enligt EG-rätten inte klaras, skall tillståndsmyndigheten sätta utsläppsnivåer. Är detta inte möjligt att genomföra ska tillståndsmyndigheten vägra tillstånd till den aktuella verksamheten. Om ett tillstånd redan är utgivet när miljökvalitetsnormen inte klaras (eller då en ny norm är tillkommen) skall tillståndsmyndigheten ompröva eller ”revoke” tillståndet.⁷⁶

⁷⁵ Lagrådets yttrande bil.1 Prop.1997/98:45.

⁷⁶ Integrated Pollution and Prevention Control, Practical Guide edition 4 s. 55.

I de fall en befintlig verksamhet ger ett betydande bidrag till att en miljö kvalitetsnorm uppställd enligt EG-rätten inte klaras, *men* där andra källor såsom trafik också är betydande bidragande faktorer skall tillståndsmyndigheten undersöka alla möjligheter för att säkerställa uppfyllandet av miljö kvalitetsnormen. Det kan vara mer lämpligt att begränsa utsläpp från andra källor än att sätta strängare krav. Hur långt en tillståndsmyndighet kan göra detta är beroende på vilka möjligheter de har att kontrollera de andra källorna. Ett alternativ är att tillståndsmyndigheten ser till andra möjligheter såsom att fastställa en åtgärdsplan. I de fall tillståndsmyndigheten inte har kontroll över de andra källorna och det inte finns troliga alternativ till att säkerställa miljö kvalitetsnormen skall tillståndsmyndigheten ställa striktare krav, *men* tillståndsmyndigheten bör involvera verksamhetsutövaren så att denne har möjlighet att komma med förslag på lösningar. En kombination av kontroll över alla källor måste säkerställa att de av EG-rätten uppställda miljö kvalitetsnormerna uppnås.⁷⁷

Då en befintlig verksamhet endast medverkar till ett litet bidrag till att en miljö kvalitetsnorm uppställd av EG-rätten inte klaras, och då orsaken till miljö kvalitetsnormen inte klaras är en konsekvens av utsläpp från inte tillståndspliktiga källor skall utsläppsgränserna för verksamheten inte skilja sig i betydande mening från dem som hade ställts i de fall en miljö kvalitetsnorm inte riskerade att inte klaras. Det är mycket viktigare att tillståndsmyndigheten använder sin kraft till att kontrollera den huvudsakliga orsaken till att miljö kvalitetsnormen inte klaras.⁷⁸

I Storbritannien gör man en klar skillnad mellan verksamheter som ska anses som ”main or only contributor”, ”significant contributor” samt ”minor contributor” då en miljö kvalitetsnorm riskerar att inte klaras. Den rättsverkan som konkretiseras i och med ett överskridande av en miljö kvalitetsnorm, är differentierat mellan de olika verksamhetsutövarna beroende på hur de klassificeras i relation till sin del av bidraget till överskridandet. Hänsyn tas även till att det i vissa fall inte går att finna något orsakssamband mellan en specifik anläggning och det faktum att miljö kvalitetsnormen inte klaras utan att det är ett komplext samhällsligt problem där det ofta är trafiken som är den största bidragande faktorn.

⁷⁷ Integrated Pollution and Prevention Control, Practical Guide edition 4 s. 55.

⁷⁸ Integrated Pollution and Prevention Control, Practical Guide edition 4 s. 55.

4 HUR BERÖRS DE TILLSTÅNDSPLIKTIGA VERKSAMHETERNA?

Jag kommer i det här avsnittet behandla vilka rättsliga verktyg som ligger för handen i relation till de fasta anläggningarna då en miljö kvalitetsnorm överskrids alternativt riskerar att överskridas.

4.1 Befintlig verksamhet

Ett tillstånd ger en rättighet att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd under förutsättning att man efterlever de villkor som meddelats i tillståndet. Tillståndets rättskraft omfattar endast de frågor som prövats i tillståndsärendet. Om en fråga inte har blivit prövad under ett tidigare tillståndsförfarande får tillståndsmyndigheten (enligt 26 kap. 9 § miljöbalken) meddela de föreläggande och förbud som behövs i det enskilda fallet. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får dock inte tillgripas. Under vissa omständigheter kan tillståndet helt eller delvis återkallas (24 kap. 3 § miljöbalken) tillståndsmyndigheten får även i vissa fall ompröva tillståndet (24 kap. 5 § miljöbalken).

Om en miljöfarlig verksamhet som har ett rättskraftigt tillstånd bidrar i *någon betydelse* till att en miljö kvalitetsnorm inte klaras *får* tillståndsmyndigheten ompröva verksamheten enligt 24 kap. 5 § 2 p miljöbalken.⁷⁹ Omprövningen omfattar dock endast villkoren i tillståndet och inte tillåtligheten av densamma. Utgångspunkten är de krav som följer av hänsynsreglerna. Om strängare krav inte kan ställas genom reglerna om bästa möjliga teknik och övriga hänsynsregler återstår bara att minska produktionen.⁸⁰ Det finns dock en viktig begränsning i tillståndsmyndighetens möjligheter detta framgår av 24 kap. 5 § sista st. miljöbalken: *"Tillståndsmyndigheten får inte med stöd av denna paragraf meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras."*⁸¹

⁷⁹ Min kursivering.

⁸⁰ Prop. 1997/98:45, del 2, s 620.

⁸¹ 24 kap. 5 § sista stycket miljöbalken.

Med begreppet "avsevärt försvåras" förstås enligt propositionen mycket ingripande föreskrifter eller villkor som är att nästan likställa med att verksamheten inte längre kan bedrivas.⁸² Det vill säga att det finns en övre gräns för hur långtgående krav som kan ställas. Samtidigt konstateras i propositionen apropå de farhågor som kunde utläsas i remissvaren om att rättsäkerheten skulle urholkas för befintliga verksamheter och deras tillstånd, att "regelsystemet skall tillämpas på ett sådant sätt att tillräcklig trygghet för verksamhetsutövarna kan erhållas och näringslivet utvecklas, utan att föranleda miljöpåverkan utöver det godtagbara".⁸³

Enligt förarbetena får den produktionsmängd eller omfattning i övrigt av verksamheten som har angetts i ett tillstånd enligt miljöskyddslagen (det vill säga tillstånd enligt tidigare miljölagstiftning) endast omprövas om verksamheten *medverkar till* att en miljö kvalitetsnorm överträds.⁸⁴ Någon avgränsning av innebörden av "medverkar *till*" är dock inte gjord.

Är det egentligen någon skillnad mellan "med någon betydelse medverkar till" och "medverkar till" skall liknande verksamheter behandlas olika även om deras bidrag till ett överskridande är lika stort? Vad jag vet har ännu inget ärende initierats med stöd av 24 kap. 5 § p.2 miljöbalken. Det utvidgade verksamhetsbegreppet och kopplingen till transporter (se avsnitt 7) kan komma att innebära att flera verksamheters närområden överlappar varandra och att de då gemensamt bär ett ansvar med där man inte kan urskilja vem det är som bär det största ansvaret. Likabehandlingsprincipen (se avsnitt 2.2.2) borde här tala för att tillståndsmyndigheten initierar omprövning av flera verksamheter på samma gång.

Skall en omprövning enligt 24 kap. 5 § p. 2 miljöbalken till följd av bidrag för verksamhetens externa transporter kunna generera nya villkor för hela verksamheten eller endast nya transportvillkor?

4.2 Utvidgad verksamhet

Tidigare var det oklart huruvida 16 kap. 5 § miljöbalken som stadgar att ingen ny verksamhet får komma till stånd i de fall en miljö kvalitetsnorm riskerar att inte klaras, även skulle

⁸² Prop. 1997/98:45, del 2, s 894.

⁸³ Prop. 1997/98:45 s 260.

⁸⁴ Prop. 1997/98:45, del 2, s 617.

tillämpas på utvidgad verksamhet. I Renovadomen slog dock Miljööverdomstolen fast att 16 kap. 5 § miljöbalken inte är tillämplig på utvidgad verksamhet.⁸⁵ Enligt Miljööverdomstolen framgår det av propositionen att det är nyetableringar som ska träffas av bestämmelsen. Begreppet "ny verksamhet" får antas ha samma betydelse som i 17 kap. miljöbalken där begreppet enligt förarbetena inte skall omfatta utbyggnader av befintliga verksamheter, oberoende av hur stort tillskott till överskridande av en miljökvalitetsnorm som utvidgningen kan befaras ge.⁸⁶

De regler som påverkar tillståndsprövningen för utvidgad verksamhet är dels lokaliseringsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken⁸⁷, dels avvägningsregeln i 2 kap. 7 § 1 och 2 st miljöbalken. Tillämpningen av dessa regler kan innebära att det är miljömässigt motiverat att ställa strängare teknikkraV än vad annars hade legat för handen samt att lokaliseringsregeln strängt tillämpat helt kan hindra en utvidgning.⁸⁸

Enligt miljöskyddslagen fanns det en i praxis framväxt möjlighet att få påbyggnadstillstånd vid mindre ändringar av en verksamhet samt produktionsökningar som inte översteg 10 %. Det var endast ändringen som prövades och i övrigt gällde grundtillståndet.⁸⁹ Enligt den nuvarande regleringen gäller dock att i de fall en ändring är tillståndspliktig så skall en samlad prövning göras av hela verksamheten.⁹⁰

I Renovadomen differentierade Miljööverdomstolen teknikkraVerna mellan de redan befintliga avfallsförbrännings linjerna och den nya fjärde linjen; *"Mot bakgrund av vad som ovan redovisats om kväveoxidens miljöeffekter och omfattningen av bolagets utsläpp, finner*

⁸⁵ Miljööverdomstolen M-6043-05 s.11 I ett tidigare avgörande från Miljödomstolen i Vänersborg M 1627-05 (ansökan om tillstånd och befintlig verksamhet för tillverkning av motorfordon m.m.) menade Miljödomstolen dock att 16 kap 5 § miljöbalken kunde tillämpas gällande den utökade produktionen eftersom den enligt dem var att anse som ny verksamhet. *"Fråga om förbud enligt 16 kap 5 § avser endast ny verksamhet och kan i detta mål således gälla den utökade produktionen. Tillstånd får härvid inte ges om den nya verksamheten medverkar till att en miljökvalitetsnorm överskrids."* s.97.

⁸⁶ "Renovadomen" Miljööverdomstolen M-6043-05 s.11.

⁸⁷ Tidigare 2 kap. 4 § Miljöbalken.

⁸⁸ I Renovadomen gjorde dock Miljööverdomstolen den avvägningen att trots att man prövar hela verksamheten vid en ansökan om utvidgning så differentierade man teknikkraVerna mellan de redan befintliga avfallsförbrännings linjerna och den nya fjärde linjen; *"Mot bakgrund av vad som ovan redovisats om kväveoxidens miljöeffekter och omfattningen av bolagets utsläpp, finner Miljööverdomstolen att det inte är orimligt att kräva att den nya fjärde förbränningslinjen utrustas med SCR-teknik (jämför 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken). Det är dock alltför långtgående att även kräva att de befintliga linjerna skall byggas om för att utrustas med sådan teknik."* M 6043-05 s.14.

⁸⁹ PM från Skogsindustrierna "Tillståndsprövningens omfattning enligt miljöbalken" s 1.

⁹⁰ Prop. 1997/98:45 del 1 s 334.

*Miljööverdomstolen att det inte är orimligt att kräva att den nya fjärde förbränningslinjen utrustas med SCR-teknik (jämför 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken). Det är dock alltför långtgående att även kräva att de befintliga linjerna skall byggas om för att utrustas med sådan teknik."*⁹¹

Omprövningen sker alltså av hela verksamheten, men de krav, som i sig inte är orimliga, på SCR-teknik ställs endast på den nya fjärde förbränningslinjen. Intressant är här hur domstolen hanterar och diskuterar rimlighetsaspekten. Hade det varit samma utfall om det var utsläpp från den fasta anläggningen som bidragit till ett överskridande?

4.3 Ny verksamhet – försämringsförbudet

I 16 kap. 5 § miljöbalken stadgas att tillstånd inte får beviljas för en ny verksamhet som medverkar till att norm överträds (se ovan i avsnitt 4.2 om avgränsningen mellan ny verksamhet och utvidgad verksamhet). I propositionen tar man upp två situationer där miljö kvalitetsnormer kan utgöra hinder för etablering;

1. Den planerade verksamheten kan i sig leda till att en miljö kvalitetsnorm överträds.
2. Den planerade verksamheten tänkta lokalisering är inom ett område där en miljö kvalitetsnorm inte klaras.⁹²

I den första situationen finns det dock möjlighet för den planerade verksamheten att komma till stånd om utrymme för den skapas genom att olägenheter från andra källor reduceras i minst motsvarande mån så att inte normen överträds.

I den andra situationen är en miljö kvalitetsnorm redan överträdd. Då räcker det inte att reducera olägenheterna i minst motsvarande mån eftersom belastningen då skulle vara oförändrad. Tillstånd till ny verksamhet inom ett område där en miljö kvalitetsnorm inte klaras kan endast komma till stånd, om olägenheterna från annan verksamhet minskar. Minskningen skall då innebära att möjligheterna för att uppfylla normen ökar och då i en inte obetydlig

⁹¹ Miljööverdomstolen M 6043-05 s 14.

⁹² Prop. 1997/98:45 del 2, s.686.

utsträckning. Den totala belastningen måste alltså minska mer än marginellt för att en nyetablering ska få komma till stånd.

I ett ärende från miljödomstolen i Vänersborg prövades frågan om tillstånd för muddring etc. för att underlätta framkomsten för fartyg till och från Göteborgs hamn.⁹³ Denna verksamhet prövades självständigt och inte som en utvidgning av hamnverksamheten. 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpades inte trots miljödomstolens konstaterande att den nya verksamheten, om än indirekt kunde komma att bidra till ett överskridande av miljökvalitetsnormerna; *"Om verksamheterna bidrar till att normerna överskrids är det tydligt att orsakskedjan är lång och osäker. Djupare farleder ger självfallet möjlighet till trafik med större djupgående. Övriga farledsförbättringar kan antas ha viss mindre betydelse för benägenheten att anlöpa just Göteborgs hamn. Detta kan, men behöver naturligtvis inte, medföra ökad trafik i betydelsen ökade godsmängder. Ökade godsmängder kan, beroende på hur transportlösningarna blir, leda till ökad lastbilstrafik på utfartslederna genom Göteborg. Slutligen kan utsläppen från den trafiken bidra till att normerna överskrids."*⁹⁴

Domstolen konstaterar att Göteborgs hamn numera är en tillståndspliktig verksamhet och Göteborgs hamn kan *"... förväntas bli miljöprövad relativt snart."*⁹⁵ Jag menar att miljödomstolen överlämnar frågan om den potentiella ökningen av transporter till den framtida prövningen av Göteborgs hamn. *"... att hamnverksamheten som sådan kommer att tillåtlighetsprövas enligt 9 kap. miljöbalken. I den prövningen ingår att bestämma de begränsningar m.m. som behövs för att verksamheten skall kunna tillåtas, i förekommande fall även med hänsyn till 16 kap. 5 § miljöbalken."*⁹⁶

Jag tycker att resonemanget är märkligt då muddringen skapar utrymme för ett större och ökat transportarbete. Jag anser att man kan jämföra det med att man vid byggandet vid en väg inte ser det som en naturlig konsekvens att det faktiskt kommer att köras på den... I och med att frågan om tillåtlighet överlämnas till prövningen av Göteborgs hamn, menar jag att man ännu inte kan dra några slutsatser huruvida 16 kap 5 § miljöbalken skall tillämpas eller inte i de fallen *"orsakskedjan är lång och osäker"*⁹⁷ det vill säga i de fall verksamheten indirekt riskerar att ge upphov till en ökad mängd transporter.

⁹³ Miljödomstolen Vänersborg M 41-01, s.80.

⁹⁴ Miljödomstolen Vänersborg M 41-01, s.87.

⁹⁵ Miljödomstolen Vänersborg M 41-01, s.88.

⁹⁶ Miljödomstolen Vänersborg M 41-01, s.87-88.

⁹⁷ Miljödomstolen Vänersborg M 41-01, s.87.

5 ÅTGÄRDSPROGRAM

Enligt 5 kap. 4 § miljöbalken så skall förslag på åtgärdsprogram upprättas då det behövs för att en miljökvalitetsnorm skall kunna uppfyllas. Detta följer av rådets direktiv 96/62/EG som slår fast att en plan eller ett program skall fastställas som gör det möjligt att normen klaras inom tidsfristen. I ett åtgärdsprogram skall anges vilken miljökvalitetsnorm som skall uppfyllas, i vilket område den har överträts samt för vilket geografiskt område åtgärdsprogrammet gäller. Ett åtgärdsprogram kan omfatta alla typer av verksamheter som påverkar de föroreningsnivåer som den aktuella miljökvalitetsnormen avser. Åtgärdsprogrammet skall även ange vilka åtgärder som är nödvändiga att vidta för att normen skall klaras senast den tidpunkt som avses. Åtgärdsprogrammet ses som ett samordningsdokument för att klargöra de möjligheter som finns att genom tekniska eller andra åtgärder klara normerna.

5.1 Åtgärdsprogrammet som bördefördelare

Ett åtgärdsprogram får omfatta alla typer av verksamheter och alla åtgärder som kan påverka möjligheten att uppfylla normerna. Enligt propositionen så syftar åtgärdsprogrammet till att samordna insatser och fördela ansvaret inom kollektivet av bidragande källor, tillståndspliktiga likväl som icke tillståndspliktiga.⁹⁸

I ett läge då många olika typer av källor gemensamt medverkar till att en miljökvalitetsnorm inte överskrids är det viktigt att klargöra vilka krav som ställs på de olika verksamhetsutövarna. I första hand blir det fråga om att klargöra i vilken mån generella krav på försiktighetsmått som vidtagits av de aktuella källorna. I propositionen kan man bland annat utläsa; "*Vid fördelning av åtgärder skall hänsyn tas till olika föroreningskällors belastningsdel...*"⁹⁹ "*Även fördelningen av åtgärder mellan befintlig verksamhet med tillstånd och befintlig verksamhet utan tillstånd samt mellan myndigheter bör anges...*"¹⁰⁰ "*Fördelningen bör göras på ett kostnadseffektivt sätt och kostnaderna för att genomföra åtgärderna bör också anges.*"¹⁰¹ Även om man inte ur lagtexten kan utläsa att syftet är att nå

⁹⁸ Prop. 1997/98:45 del 2, s. 688.

⁹⁹ Prop. 1997/98:45 del 2, s. 689.

¹⁰⁰ Prop. 1997/98:45 del 2, s. 688.

¹⁰¹ Prop. 1997/98:45 del 2, s. 688.

en rättvis fördelning av krav så följer det av den grundlagsskyddade likabehandlingsprincipen.¹⁰²

Åtgärdsprogrammen kan även ta sikte på andra styrmedel än vad miljöbalken ger utrymme för. Enligt propositionen kan åtgärdsprogrammen även ta upp styrmedel både av ekonomisk och administrativ karaktär.¹⁰³ Ett åtgärdsprogram kan till skillnad från traditionell tillståndsprovning verka för förändringar eftersom dess syfte är att inte bara peka ut de möjligheter som finns idag utan även ge förslag på åtgärder i form av ny lagstiftning.

5.2 Svårigheterna med att ta fram åtgärdsprogram – exempel från Stockholm och Göteborg

Regeringen gav år 2001 länsstyrelserna i Västra Götalands län och Stockholms län i uppdrag att tillsammans och i samråd med kommunerna och andra berörda centrala och regionala myndigheter¹⁰⁴ ta fram förslag till åtgärdsprogram för att uppfylla den miljö kvalitetsnorm för kvävedioxid som har beslutats av riksdagen. I uppdraget föreskrivs att "det är således också av stor vikt att normen för kvävedioxid kan uppnås **samtidigt** som angelägna trafik- och bostadsförsörjningsprojekt i regionen kan genomföras och kulturvärden bevaras".¹⁰⁵

I förslaget till åtgärdsprogrammet för Stockholms län, "Friskare luft", framfördes en mängd förslag till åtgärder om hur man skulle kunna komma åt problemet, dels genom de verktyg som redan fanns för handen, men även förslag om ytterligare lagstiftning från centralt håll som länsstyrelsen ansåg var nödvändig för att den aktuella normen skulle kunna nås.¹⁰⁶

I december 2004 beslutade regeringen att de tidigare framtagna åtgärdsprogrammen skulle kompletteras till följd av att de föreslagna åtgärderna inte skulle räcka till för att nå normen. Regeringen konstaterade att även om åtgärdsprogrammen skall fastställas av regeringen (eller

¹⁰² Utveckling av miljö kvalitetsnormer som rättsligt instrument. NV rapport 5138, s.50 Se även avsnittet om likabehandlingsprincipen i denna uppsats.

¹⁰³ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 688.

¹⁰⁴ Exempelvis Vägverket, Banverket, Naturvårdsverket etc.

¹⁰⁵ Uppdrag till Länsstyrelsen i Stockholms län om åtgärdsprogram för att kunna uppfylla miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid i Stockholms län. Regeringsbeslut (2001-11-15) Dnr M2000/2458/R, M2000/58/R samt Uppdrag till länsstyrelsen i Västra Götalands län om åtgärdsprogram för att kunna uppfylla miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid i Göteborgsregionen. Regeringsbeslut (2001-11-15) Dnr M2001/2250/R, M2000/4219/R.

¹⁰⁶ Friskare luft Stockholms län Förslag till åtgärdsprogram för att klara miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid i Stockholms län. Redovisning av regeringens uppdrag Dnr M200/2085/R, M2000/58/R.

den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer) så riktar sig åtgärdsprogrammen till myndigheter och kommuner och dessa är skyldiga att inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som är nödvändiga. Dessutom konstaterade regeringen att några nya befogenheter inte följer av ett åtgärdsprogram utan åtgärderna skall genomföras med de verktyg som myndigheter och kommuner har till sitt förfogande.¹⁰⁷ Apropå de åtgärder i det föreslagna åtgärdsprogrammet som förutsatte ny lagstiftning konstaterades att den frågan ankommer på regeringen och riksdagen och att det därför inte behandlas i det förevarande beslutet. Regeringen angav dock att man i ett senare läge avsåg att ta ställning till de förslag som gavs. Regeringen hänvisade bland annat till dess intention att lägga fram flertalet propositioner till riksdagen där olika åtgärder inom trafikområdet skulle komma att tas upp.¹⁰⁸

Länsstyrelsen i Stockholms län valde att inte upprätta ett kompletterande åtgärdsprogram utan upprättade istället en "lägesrapport".¹⁰⁹ Detta med motiveringen att det inte fanns tillräckligt med verktyg att klara normen utan att det skulle krävas ytterligare verktyg i form av lagstiftning och föreskrifter från centralt håll. Länsstyrelsen menade att det första förslaget "Friskare luft" var uttömmande gällande de möjliga åtgärder som man hade befogenhet över att genomföra. I åtgärdsprogrammet från Länsstyrelsen i Västra Götalands län tas de intressekonflikter som uppstår mellan de regionala och lokala utvecklingsmålen och åtgärdsprogrammets genomförande. "Det finns en målkonflikt mellan miljöbalkens absoluta krav på att miljö kvalitetsnormerna skall klaras, och regeringens uppdrag till Länsstyrelsen att ta fram åtgärdsprogram, som läser problemen utan att äventyra transportsystemets funktion eller behovet av nya bostäder".¹¹⁰ (Se vidare under avsnitt 6.1-6.3 om de konflikter som kan uppstå). Myndigheter på lokalt och regionalt plan tar hänsyn till andra faktorer än miljömålen i sin praktiska vardag. Länsstyrelsen i Västra Götalands län konstaterar i sitt kompletterande åtgärdsprogram att det faktum att normerna inte klaras inte utgör grund för att ingripa mot utbyggnad av bostäder och verksamheter i Göteborg.¹¹¹

¹⁰⁷ Åtgärdsprogram avseende miljö kvalitetsnormerna för kvävedioxid och partiklar i Stockholms län Regeringsbeslut (2004-12-09) Dnr M2003/1891/Mk, M2004/141/Mk s.2 samt Åtgärdsprogram avseende miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid i Göteborgsregionen Regeringsbeslut (2004-12-09) Dnr M2003/1912/Mk.

¹⁰⁸ M2003/1891/Mk s. 3ff.

¹⁰⁹ "Lägesrapport om åtgärdsprogram för att klara miljö kvalitetsnormerna för kvävedioxid respektive partiklar" Länsstyrelsens rapportering av regeringens uppdrag (M2003/1891/Mk, M2004/141/Mk) att upprätta förslag till kompletterande åtgärdsprogram för att miljö kvalitetsnormerna för kvävedioxid respektive partiklar skall kunna uppfyllas inom Stockholms län (2006-10-30) Dnr 500-2004-082673.

¹¹⁰ Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid i Göteborgsregionen" Fastställt av Länsstyrelsens styrelse den 19 maj 2006 Regeringens uppdrag M2003/1912/Mk s.29.

¹¹¹ "Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid i Göteborgsregionen" Fastställt av Länsstyrelsens styrelse den 19 maj 2006 Regeringens uppdrag M2003/1912/Mk Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

6 INTRESSEKONFLIKTER

När regeringen år 2001 gav länsstyrelserna i uppdrag att ta fram förslag till åtgärder gavs vissa ramar till uppdraget (se närmare i avsnitt 5.2). I avvägningen av vilka åtgärder som skulle vara aktuella skulle hänsyn tas för att minimera riskerna för att konflikter skulle uppstå mellan olika intressen. Samtidigt konstaterar Naturvårdsverket i sina allmänna råd att *”Förslag till åtgärder bör inte utelämnas även om de t.ex. är kostnadskrävande eller kommer i konflikt med samhälleliga mål”*.¹¹²

En åtgärd för att sänka halten kvävedioxid kan innebära hinder för att uppnå andra samhällsmål såsom tillgänglighet samt regionalutveckling.¹¹³ Olika åtgärder tar olika tid att genomföra, tidsåtgången beror bland annat på de juridiska och administrativa förutsättningarna, men även att det finns aktörer som motsätter sig åtgärderna.¹¹⁴

Intressant att titta vidare på är vilka av de samhälleliga mål som kan komma att hamna i konflikt med varandra då miljö kvalitetsnormen överskrids/ riskerar att överskridas.

6.1 Nationellt

I propositionen ”Transportpolitik för en hållbar utveckling” har regering och riksdag slagit fast att transportpolitiken ska styras av ett övergripande mål, *”att säkerställa en samhällsekonomisk effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet”*.¹¹⁵ Det finns även sex delmål för transportpolitiken som fastslagits i en proposition av senare datum nämligen ”Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem”.¹¹⁶ Vid överskridande av normen av kvävedioxid i Sverige har det hittills visat sig att det framförallt är trafiken som är den huvudsakliga orsaken.¹¹⁷ De aktuella åtgärderna för att förbättra luftkvaliteten innebär många gånger begränsningar av trafiken. Dessa åtgärder försvårar möjligheten att nå delmålen om ”ett tillgängligt transportsystem”

¹¹² NFS 2006:5 till 5 kap 6 §.

¹¹³ Intressekonflikter och tidsåtgång - En genomgång av åtgärder för att uppfylla miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid. Rapport 5310 NV s. 17.

¹¹⁴ Intressekonflikter och tidsåtgång - En genomgång av åtgärder för att uppfylla miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid. Rapport 5310 NV s. 18.

¹¹⁵ Prop. 1997/98:56.

¹¹⁶ Prop. 2001/02:20.

¹¹⁷ Miljömålsportalen <http://www.miljomal.nu/>.

samt ”hög transportkvalitet”.¹¹⁸ Av intresse i sammanhanget är att miljö kvalitetsnormer överhuvudtaget inte nämns i ”Transportpolitik för en hållbar utveckling”. I ”Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem” nämns förvisso miljö kvalitetsnormer men endast i mycket allmänna ordalag utan att göra några direkta kopplingar till eventuella begränsande åtgärder.¹¹⁹

6.2 Regional/ lokalt

Både Stockholm och Göteborg har regionala utvecklingsstrategier och planer där transportpolitiken har en väsentlig roll. Transporter ses som en väsentlig del för att skapa förutsättningar för tillväxt och konkurrenskraft för det regionala näringslivet., samtidigt som miljöaspekten lyfts fram. Dessa mål står inte sällan i konflikt med varandra då det kan vara vanskligt att stärka konkurrenskraften samtidigt som man strävar efter att miljöanpassa transportsystemet.¹²⁰

På det lokala planet kan man närmast se till Göteborg och de diskussioner som förs gällande nybyggnationen av bostäder på Friggagatan.¹²¹ Är det rimligt att kommunen utför ett åtgärder för en specifik gata för att skapa utrymme för nybyggnation av bostäder? Blir det rimligt i relation till andra projekt? Till boende i områden där normen inte klaras? I skrivelsen från stadsbyggnadskontoret kan man utläsa följande *”...de åtgärder som föreslås... ger en reducering av antalet fordon på Friggagatan till 10 800 fordon per årsmedeldygn vilket skulle innebära att luftsituationen i området förbättras så att miljö kvalitetsnormerna uppfylls då området står färdigt för inflyttning – omkring 2010.”*¹²²

¹¹⁸ Intressekonflikter och tidsåtgång - En genomgång av åtgärder för att uppfylla miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid. Rapport 5310 NV s. 10.

¹¹⁹ Som jag ser det är detta ännu ett exempel på att man inte från lagstiftarens sida, vid införandet av de mer ambitiösa nivåerna, förutsett den eventuella risken att de inte skulle klaras. Varför i förväg reglera en situation som man inte trodde skulle bli aktuell?

¹²⁰ Intressekonflikter och tidsåtgång - En genomgång av åtgärder för att uppfylla miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid. Rapport 5310 NV s. 13.

¹²¹ Se följande yttranden från Stadsbyggnadskontoret, Yttrande över utställt förslag till detaljplan för kv. Bangården, Friggagatan inom stadsdelen Gullbergsvass i Göteborgs stad, Västra Götalands län, 2007-05-28 Dnr. 402-49971-2007 samt Detaljplan för Kv Bangården, Friggagatan inom stadsdelen Gullbergsvass i Göteborg (Tillägg till utställningshandling) Åtgärdsprogram avseende luftmiljön, 2007-03-29 Dnr. 0987/01.

¹²² Detaljplan för Kv Bangården, Friggagatan inom stadsdelen Gullbergsvass i Göteborg (Tillägg till utställningshandling) Åtgärdsprogram avseende luftmiljön, 2007-03-29 Dnr. 0987/0 s.1.

6.3 Mellan olika miljömål

Den 10 maj 2007 genomfördes vid Göteborgs Hamn ett rundabordssamtal bland annat med anledning av IVL:s rapport om hur transportfrågan påverkar företags expansionsmöjligheter.¹²³ Där väcktes bland annat frågan om hur olika miljömål kan stå i konflikt med varandra och om hur en lokal förbättring kan skapa en global försämring. Det som jämfördes var dock inte normen för kvävedioxid i två olika scenarion utan snarare ”uppfyllandet av normen för kvävedioxid kontra klimatfrågan”. I vissa fall innebär åtgärderna en suboptimering miljömålen emellan, då vidtagna åtgärder för att förbättra möjligheten att nå det ena målet försämrar möjligheten att nå det andra.

En åtgärd som innebär en lokal förbättring kan leda till ett mer intensivt transportarbete regionalt sett. Möjligheten att klara normen förbättras förvisso lokalt, men de totala utsläppen från trafik ökar. Ett exempel på detta är de transportvillkor som ålades i det tidigare nämnda ärendet från Miljööverdomstolen angående Renova AB.¹²⁴ I ärendet föreskrev Miljööverdomstolen transportvillkor som innebär att de transporter som går till och från Renovas anläggning får ta omvägar för att undvika vissa specifika gator där miljö kvalitetsnormen inte klaras.

Stadsbyggnadskontoret i Göteborg beskriver i ett yttrande komplexiteten kring konflikten mellan målen om luftkvalitet och hållbar stadsutveckling och bristen på alternativ på ett för problematiken belysande sätt; *"Stora diskussioner har förts inom myndigheten en längre tid om vilken sorts bostadsprojekt som är bäst för en långsiktigt hållbar stadsutveckling. Länsstyrelsen stöder principiellt centralt belägna projekt med närhet till god kollektivtrafik. Erfarenheten visar emellertid att sådana projekt sällan är konfliktfria. Alternativen, dvs. problemfria platser i centrala lägen finns normalt inte. Lugna och miljömässigt ostörda miljöer finns först i de perifera lägena, ofta med otillräcklig kollektivtrafik. Sådan exploatering ökar oftast personbilstrafiken och därmed miljöbelastningen på stadens centrala trafikleder mer än vad centralt tillskapade bostäder gör."*¹²⁵

¹²³ Erik Fridell, Jonas Norrman, Catarina Sternhufvud. "Utformning av miljölagstiftning av transporter – hur påverkas företags expansionsmöjligheter?" IVL rapport B1707, 2006.

¹²⁴ Miljööverdomstolen M-6043-05.

¹²⁵ Yttrande över utställt förslag till detaljplan för kv. Bangården, Friggagatan inom stadsdelen Gullbergsvass i Göteborgs stad, Västra Götalands län, 2007-05-28 Dnr. 402-49971-2007 s.1.

7 DET UTVIDGADE VERKSAMHETSBEGREPPET OCH KOPPLINGEN TILL TRANSPORTER

Jag har vid flertalet tillfällen tidigare i min uppsats hänvisat till detta avsnitt. Hanteringen av transporternas bidrag till ett överskridande av en miljökvalitetsnorm är den fråga som jag ser som mest intressant. Det är också den fråga som ställer störst krav på myndigheterna i deras myndighetsutövning eftersom det är en fråga av både generell och individuell karaktär. Utsläpp och resursförbrukning vid transporter utgör många gånger en stor del av en verksamhets miljöpåverkan, samtidigt kan man till följd av den mängd transporter som faktiskt sker i vårt samhälle idag i de flesta fall inte dra något orsakssamband mellan en specifik verksamhet och ett överskridande. Det är snarare ett konglomerat av källor bestående av allt från kollektivtrafik, arbetspendling, miljöfarliga verksamheters transporter till "Maria Johansson" som tar bilen från hemmet till närmaste köpcentrum.

Utvecklingen i praxis har tydligt visat att verksamhetens transporter skall ingå i tillståndsprovningen. Detta ger konsekvenser som kan vara svåra att överblicka. Främst till följd av de oklarheter avseende hur långt det geografiska avståndet för ansvar sträcker sig. Osäkerhet råder även hur stort ett litet bidrag ska vara för att ge upphov till åtgärder i form av transportvillkor i tillståndsbeslut. Finns det en undre gräns?

Den bedömning av vilka transporter som kan vara föremål för villkorsreglering vid exempelvis utvidgning av befintlig är snävare än de som kan komma att påverka en tillåtlighetsprovning vid ny verksamhet i enlighet med 16 kap. 5 § miljöbalken. Detta eftersom verksamhetsutövaren vid en villkorsreglering måste ha faktiska och rättsliga möjligheter att uppfylla villkoret medan man vid en provning om tillåtlighet skall se till verksamhetens hela miljöpåverkan, direkt likväl som indirekt.

7.1 Transporter som följdverksamhet - NJA 2004 s. 421

Vilket ansvar som verksamhetsutövaren har för transporter var uppe till prövning i Högsta Domstolen, NJA 2004 s. 421.¹²⁶ I avgörandet kan man utläsa ett antal principiella uttalanden gällande transporter;

- Inre transporter skall vägas in i prövningen av den miljöfarliga verksamheten.
- Transporter är normalt inte att anse som en del av miljöfarlig verksamhet men transporter utanför den industriella anläggningen kan dock vara att anse som "följdföretag" enligt 16 kap. 7 § miljöbalken under förutsättning att det har ett *omedelbart samband* med den tillståndsprövade verksamheten.¹²⁷
- Verksamhetsutövarens utredningsansvar gällande miljökonsekvenserna av transporter till och från en verksamhets anläggning skall avgränsas till anläggningens *närområde*.
- Det är en förutsättning för provotidsförfarande alternativt villkorsskrivning att verksamhetsutövaren både *har faktiska och rättsliga möjligheter* att ta genomföra uppfyllandet av de krav där ställs.
- Villkor får inte innebära en indirekt reglering av transportsektorn.

I rättsfallet gör Högsta Domstolen en avgränsning av verksamhetsutövarens ansvar i den meningen att man *inte* skall ta hänsyn till "*långväga transporter när dessa rör sig på ett stort avstånd från anläggningarna i fråga och där de endast utgör en liten del av den totala trafiken och olägenheterna från denna*".¹²⁸ De villkor som ställs skall inte heller vara en "indirekt reglering" av transportsektorn. Högsta Domstolen konstaterade att det inte var rimligt att ställa krav på långväga transporter i en prövning i enlighet med miljöbalken men öppnade samtidigt upp möjligheten att ta med transporter inom verksamhetens närområde i prövningen. Eftersom det i propositionen kan utläsas att följdverksamheter skall beaktas i bedömningen "... av om verksamheten skall få komma till stånd och på vilka villkor detta ska få ske beaktas även följd företag som nödvändiggörs av den ansökta verksamheten."¹²⁹

¹²⁶ NJA 2004 s. 421 (T 2223-03).

¹²⁷ Prop. 1997/98: 45 s. 208.

¹²⁸ NJA 2004 s. 421 (T 2223-03) s.7.

¹²⁹ Prop.1997/98:45 del 2, s.208.

Högsta domstolen fastställer alltså i domen att transporter skall räknas in i prövningen, samtidigt så skall verksamheten ha faktisk och rättslig rådighet över det som kan villkoras samtidigt som villkoren inte får innebära en indirekt reglering av transportsektorn.

Miljööverdomstolen konstaterade i mål M6068-02 (MÖD 2003:30) att transporters inverkan på omgivningen skall beaktas i en lokaliseringsprövning. I målet stoppades utvidgningen av den befintliga verksamheten med hänvisning till att ökningen av antalet tankbilar ökade risken för allvarliga olyckor.

I ett annat så gjordes kopplingen direkt till miljökvalitetsnormer av miljöprövningsdelegationen.¹³⁰ Där konstaterades att utsläppen från transporterna bedömdes bli relativt små, men att risken för att miljökvalitetsnormerna skulle överskridas var såpass stor att trafiken med dieseldrivna lastbilar inte fick öka. Miljöprövningsdelegationen konstaterade att även om bolaget inte är direkt ansvarigt för transporterna så är verksamheten som bolaget bedriver den direkta orsaken till transportmängden till och från verksamheten. I sitt beslut så gav miljöbalksdelegationen inte tillstånd till utvidgning av verksamheten. Miljöprövningsdelegationens beslut överklagades till miljödomstolen. Även miljödomstolen nekade tillstånd för den utvidgade verksamheten men då inte med hänvisning till normerna utan med hänvisning till lokaliseringsregeln och de risker som ett ökat antal tankbilar hade givit upphov till.¹³¹

Om en lokalisering av en verksamhet inte anses lämplig till följd av verksamhetens bidrag från de externa transporterna till ett överskridande av normen. Innebär det då, med tanke på det vidsträckta närområdet (se nästa avsnitt 7.1.1) på upp till en radie av 10 mil från anläggningen att en utvidgning då får ske, inte bara på en annan plats, utan i en annan region och stad?

¹³⁰ Miljöbalksdelegationen i Stockholms Län Beslut 2003-04-14 Dnr. 18411-2002-11654 0180-1268 (<http://www.ab.lst.se/upload/dokument/nyheter/djurgberg.pdf>).

¹³¹ Miljödomstolen Stockholms tingsrätt Dom 2004-05-05 M 311-03.

7.2 Utvecklingen av begreppet "närområde"

7.2.1 Praxis efter NJA 2004 S.421

I det ovan nämnda rättsfallet, NJA 2004:421 slog Högsta Domstolen fast att transporter bör kunna regleras om de befinner sig inom ett *närområde* av den ursprungliga verksamheten och där störningarna de orsakar inte är *försumbara* jämfört med annan trafik i området. I efterkommande praxis har försök gjorts att fastställa vad som skall avses med samt omfattas av begreppet närområde ur ett geografiskt hänseende. Hur stort område kring verksamheten skall räknas såsom närområde? Sammanfattningsvis kan man konstatera att transporter skall anses ingå i prövningen av en verksamhet. Rättsläget är dock osäkert, dels gällande hur långtgående krav som kan ställas, dels vilka geografiska avgränsningar som skall gälla sett från den fasta anläggningen. En tredje fråga är när krav som ställs på den enskilda verksamheten skall anses som en indirekt reglering av transportsektorn.

7.2.2 Gruvön Miljööverdomstolen M10499-02 (2004-06-30)

Miljööverdomstolen hänvisade i domskälen till Högsta Domstolens dom men menade att eftersom de aktuella utsläppen till luft hade varit föremål för villkorsreglering om de haft sitt ursprung från en punktkälla så motiverade det åtgärder, inte bara inom närområdet, utan även regionalt. Miljööverdomstolen menade att det underlag som låg för handen inte var tillräckligt och begärde att bolaget skulle redovisa utsläppen inom en radie av en, fem respektive tio mil från anläggningen.

7.2.3 Vargön Miljööverdomstolen M9336-02 (2005-03-23)

I detta mål utvecklade Miljööverdomstolen vad de avsåg med begreppet närområde genom att definiera begreppet till att även omfatta det område där utsläpp från den fasta anläggningen är detekterbara;

"Det rör sig då emellertid om ett betydligt större område, inom vilket en miljöpåverkan från anläggningen kan påvisas. Hur stort detta område är, är inte bara beroende av avståndet från anläggningen utan också av omgivningens beskaffenhet och den förhärskande vindriktningen inom området. Det är därför rimligt att bolaget redovisar miljöpåverkan från transporterna av dessa ämnen inom det område som i övrigt påverkas av utsläppen från bolagets anläggningar."

7.3 Transportvillkor - exempel från praxis

I prövningen av tillstånd för utvidgad verksamhet vid miljödomstolen vid Vänersborgs Tingsrätt för Volvo Lastvagnar AB, Volvo Personvagnar AB samt Renova AB var ett eventuellt transportvillkor uppe till prövning. Samtliga tre verksamheter fick transportvillkor gällande verksamheternas externa transporter till följd av att verksamheternas transporter bidrar att miljö kvalitetsnormen inte klaras.

- Volvo Lastvagnar AB har fått ett transportvillkor innebärande att alla deras transporter i första hand skall uppfylla Miljöklass 2000 (Euroklass 3) senast 2007 samt Miljöklass 2005 (Euroklass 4) senast 2010 och Miljöklass 2008 (Euroklass 5) från och med 2013.¹³²
- Volvo Personvagnar AB har fått ett transportvillkor innebärande att 90 % av transportererna skall genomföras med Miljöklass 2005 (Euroklass 4) senast oktober 2008 mellan Torslandafabriken och E6.¹³³
- Renova AB har fått ett transportvillkor innebärande att 75 % av transportererna inom "Göteborgsregionen"¹³⁴ skall ske med Miljöklass 2008 (Euro 5) senast oktober 2012.¹³⁵

I ett rättsfall från december 2007 konstaterar miljödomstolen att den aktuella verksamhetens transporter uppges uppgå till en promille av antalet tunga transporter i de hårt luftföroreningsdrabbade områdena i Göteborg.¹³⁶ Miljödomstolen fann dock ingen anledning att föreskriva särskilda transportvillkor för verksamheten. Miljödomstolen konstaterar i domskälen att bolaget redovisat såväl egen miljöambition samt ekonomiska skäl att hitta andra framtida lösningar på sitt transportbehov. Dessutom hänvisar miljödomstolen till NJA 2004 s. 421; *"en reglering av transporter såsom följdverksamhet endast ta utgångspunkt från störningar i närområdet och således inte endast utgöra en förstärkning av de*

¹³² Miljödomstolen Vänersborg M 2393-05.

¹³³ Miljödomstolen Vänersborg M 1627-05. Ärendet överklagades till miljööverdomstolen (M 10242-06) som ändrade villkoret innebärande att 90 procent av transportererna från 1 Januari 2010 skall genomföras med Miljöklass 2005 (Euro 4), från och med 1 januari 2013 skall 90 procent av transportererna ske med fordon som uppfyller avgaskraven enligt Miljöklass 8 (Euro 5).

¹³⁴ I domen hänvisades dock inte till "Göteborgs regionen" men enligt min uppfattning är Göteborgsregionen i stort sett samma sak som; "...Centrum, Hisingen, Norr, Askim, Lerum, Partille, Härryda och Tjörn".

¹³⁵ Miljööverdomstolen M 6043-05.

¹³⁶ Miljödomstolen Vänersborg M 2292 -06.

generella miljökrav som genom andra regelverk ställs på fordon."¹³⁷

Hur litet bidrag skall medföra transportvillkor? Var går gränsen då transportvillkor är just transportvillkor och inte en förstärkning av de generella krav som ställs på fordon och därmed en indirekt reglering av transportsektorn? Konstateras kan att man ur praxis ännu inte kan dra några klara slutsatser annat än att det troligen finns en undre gräns som går vid promillebidrag och att transportvillkor troligtvis inte kan omfatta det transportarbete som verksamhetens anställda ger upphov till när de tar sig fram och tillbaka till jobbet;

*"När det gäller persontransporterna anser miljödomstolen att det naturligtvis – från strikt miljösynpunkt - vore önskvärt att personalen vid anläggningen i högre utsträckning använde andra färdmedel än bil för sina resor till och från arbetet. Att så inte sker måste dock anses bero på de anställdas fria val, sannolikt främst betingat av deras bostads- och familjeförhållanden. Miljödomstolen kan inte se att det i den frågan finns utrymme för några ytterligare tvingande ålägganden för bolaget och därmed inte heller för ett prövotidsförordnande i frågan."*¹³⁸

Inte heller tjänsteresor torde ingå i vad som kan villkorsprövas;

*"... instämmer dock Miljööverdomstolen i miljödomstolens bedömning att det skulle gå alltför långt att i villkor för verksamheten ställa miljökrav på företagsägda personbilar och personalens arbetsresor. Sådana åtgärder bör istället komma till stånd inom ramen för bolagets interna miljöarbete eller genom generell reglering av transportsektorn för att påverka de anställdas trafikvanor."*¹³⁹

¹³⁷ Miljödomstolen Vänersborg M 2292 -06 s.67.

¹³⁸ Miljödomstolen Vänersborg M 2393- 05 s. 12.

¹³⁹ Miljööverdomstolen M 10242-06 s. 24.

8 DISKUSSION

I den rapport som föranledde de strängare svenska gränsvärdena konstateras att den föreslagna miljö kvalitetsnormen kommer att uppfyllas till följd av de beslut som planeras inom EU gällande utsläppsnivåer från bilar och arbetsmaskiner.¹⁴⁰ Vidare slås följande fast *"Eftersom det är biltrafiken som är den huvudsakliga källan till förhöjda kvävedioxidhalter, så är det i första hand i trafikpolitiken och i viss mån i den fysiska planeringen som normen behöver beaktas på lokal nivå."*¹⁴¹

I relation till den enskilde verksamhetsutövaren konstaterades följande; *"Myndighetsutövning i form av tillståndsprovning och tillsyn m.m. har en underordnad roll när det gäller att uppfylla en miljö kvalitetsnorm för kvävedioxid eftersom det här i första hand handlar om diffusa källor till föroreningarna. Det kan dock förekomma specifika fall där bidraget från lokala punktkällor, t.ex. energiproduktionsanläggningar, påtagligt kan bidra till höga halter av kvävdioxid att det måste vägas in i åtgärderna."*¹⁴²

När regleringen kring miljö kvalitetsnormer fungerar idealt så är den en katalysator för nyskapande tekniska lösningar och ger upphov till breda förhandlingar för att fördela ansvaret mellan de olika källorna. Regleringen av miljö kvalitetsnormer fungerar dock inte optimalt i dagsläget. Detta riskerar att medföra att ett oproportionerligt stort ansvar läggs på de tillståndspliktiga verksamheterna. Den ovilja som finns från de övriga myndigheterna är, enligt min mening, en konsekvens av att tidigare regleringar på miljöområdet framförallt inneburit ett ansvar för myndigheter att fördela ansvaret, inte att de har varit tvungna att ta ansvar för resultatet på ett tydligt sätt. Jag menar att de råder ett förlegat tankesätt till följd av att det tidigare utan svårighet gick att dra ett orsakssamband mellan miljöfarliga verksamheter och miljöproblem av olika slag. Idag råder dock inget sådant tydligt orsakssamband eftersom överskridandet av miljö kvalitetsnormerna till stor del härrör sig från de diffusa källorna.

Jag får uppfattningen att en allmän uppfattning är att de åtgärdsprogram som tagits fram "behöver tid sätta sig" under tiden tillämpas som sagt miljö kvalitetsnormerna strikt av miljödomstolarna. Konsekvensen blir att tillämpningen riskerar att strida mot såväl

¹⁴⁰ Rapport 4793 *Miljö kvalitetsnormer – ett nytt verktyg i miljöpolitiken.*

¹⁴¹ A.a. s.57.

¹⁴² A.a. s.58.

likabehandlingsprincipen som proportionalitetsprincipen. Det är inte rimligt att man i bostadsprojekt räknar in den teknikförbättring som sker rent generellt i samhället i bedömningen huruvida ett framtida projekt skall få tillstånd eller ej, medan man i tillståndsärenden för tillståndspliktiga verksamheter ser på situationen med överskridandet ur ett "här och nu" perspektiv.

I de fall där osäkerhet råder om var miljö kvalitetsnormen faktiskt skall gälla och vilken effekt de framlagda åtgärdsprogrammen kommer att få finns faktiskt en möjlighet för myndigheterna att avvakta innan de går in med åtgärder i det enskilda fallet. Om det i ett senare läge skulle visa sig verksamheten bidrar till att en norm inte klaras kvarstår alltid möjligheten att ompröva verksamheten i enlighet med 24 kap. 5 § 2 p miljöbalken.¹⁴³

Av propositionen kan utläsas att det framtidsscenario som regeringen då såg framför sig inte är en spegelbild av dagens situation. Man förutsatte att det skulle finnas en större kausalitet mellan bedrivandet av en specifik verksamhet och ett överskridande av normen och inte som det är idag att det först och främst är bidraget från de diffusa, icke tillståndspliktiga verksamheterna och åtgärderna som är roten till det onda.

Först och främst trodde man aldrig att det skulle bli några problem att nå miljö kvalitetsnormerna. Detta tycker jag visar sig i de brister som finns i den nuvarande lagstiftningen. Om beslutsunderlaget varit bättre anser jag att det inneburit följande:

- Åtgärdsprogrammen hade haft en mycket mer framträdande roll än vad de har idag.
- Miljöbalken hade haft ett fördelningsinstrument för att fördela ansvaret mellan de olika aktörerna och källorna.
- Tröskelvärden och olika rättsverkningar hade kopplats till bidragets storlek

När det kommer till prövningen av nya verksamheter och det försämringsförbud som gäller enligt 16 kap. 5 § miljöbalken ser jag framförallt två faror. Den första faran är att teknikutvecklingen stagnerar. Om så sker blir regleringen kontraproduktiv gentemot målet om

¹⁴³ Se miljödomstolens i Vänersborg resonemang i M 294-99, M 296-99 (2001-02-12). I domskälen konstaterar miljödomstolen att det vid huvudförhandlingen framkommit att luftkvalitetsnormer överskrids längs E-6. Den huvudsakliga orsaken anses vara trafiken. Överskridandet var uppe till utredning. Miljödomstolen konstaterar att om det i ett senare läge skulle visa sig att den aktuella verksamheten hade någon betydelse i sammanhanget så kan villkoren alltid omprövas i enlighet med 24 kap 5 § 2 p miljöbalken. Av vikt i sammanhanget är att nämna att den aktuella verksamheten skulle prövas i enlighet med ML:s regelverk.

hållbar utveckling eftersom det är troligt att nya verksamheter har en bättre teknik och därmed flyttar fram gränsen för vad som anses vara "branschgenomsnittet". Den andra faran är att man hindrar verksamhet som på kort sikt visserligen försämrar luftkvaliteten men på längre sikt förbättrar densamma. Miljökvalitetsnormerna riskerar att ha en funktion som gör det omöjligt att vidta de åtgärder som hade behövts för att komma till rätta med den bristande luftkvaliteten i storstadsregionerna.

I och med att ett projekt inte får medföra att en norm inte klaras finns det risk att ett moment 22 uppstår i storstadsregionerna. Det råder konsensus om att förtätning är en viktig del i att skapa hållbarhet i storstadsregionerna, eftersom man tänker sig att den totala mängden transporter då minskar. Problemet med den regleringen som finns i dag är att miljökvalitetsnormerna riskerar att hindra bebyggelse i tätorterna.¹⁴⁴ Miljökvalitetsnormerna kan alltså hindra sådana åtgärder som i ett längre perspektiv skulle ha underlättat uppfyllandet av dem. I Nederländerna som har haft en mycket sträng tillämpning av miljökvalitetsnormerna har under november månad en ny lagstiftning aktualiserats eftersom den tidigare regleringen stoppade i stort sett alla projekt. Detta gällde allt ifrån nybyggnation av bostäder och nya infrastrukturlösningar till nya industrier.¹⁴⁵ Genom att endast verksamheter som ger ett betydande bidrag (>3 %) omfattas av de nya bestämmelserna så ger det möjligheter för nybyggnation av bostäder och även för utveckling av näringslivet. Press läggs även på de myndigheter som har ansvar för luftkvaliteten att genomföra generella åtgärder för att komma åt det bakomliggande problemet vilket är trafiksituationen.

De som ska utfärda åtgärderna äger inte alltid frågan. Det finns många möjliga åtgärder som kommunerna och länsstyrelserna inte kan besluta om. Exempel på sådana åtgärder är de förslag på ny lagstiftning som länsstyrelserna i både Stockholm och Göteborg givit uttryck för i sina förslag till åtgärdsprogram. I ett faktablad från Länsstyrelsen i Stockholm konstateras att Sverige är ett föregångsland.¹⁴⁶ Jag ifrågasätter detta. Jag tror att miljön i stort hade tjänat på om Sverige hade valt att få fram ett fungerande system för införandet av normerna för att

¹⁴⁴ I Göteborg löste man dock problemet på Friggagatan genom att skapa ett särskilt åtgärdsprogram för att nå normerna till de datum som inflyttning ska ske. Åtgärdsprogram avseende luftmiljön, tillägg till utställningshandling Dnr 0987/01, 2007-03-29.

¹⁴⁵ Chris Backes, Maastricht University Seminarie i Stockholm 23 november 2007 "Implementation and application of air quality standards in the EU".

¹⁴⁶ Länsstyrelsen i Stockholms län Faktablad 2002:2 "Ohälsosam luft snart olaglig -Krav på lägre halter av kvävedioxid år 2006".

sedan öka ambitionsnivån. Nu kan man snarare använda Sverige som ett avskräckande exempel i en argumentation som syftar till att verka för konsekvens och fördelningsanalyser.

Miljöbalkskommittén sätter enligt min mening huvudet på spiken i det här resonemanget;

"Det är inte rationellt att försöka komma till rätta med en störning genom prövning av enskilda verksamheter som har ett mycket litet tillskott till den totala störningen. Dagens regelverk riskerar att styra fel och medverka till dålig resursanvändning samtidigt som de verkliga problemen inte åtgärdas."¹⁴⁷

¹⁴⁷ SOU 2005:59 s.122.

9 SLUTSATSER

9.1 Lösningar på problemet?

När jag började skriva denna uppsats så hade jag en ganska klar bild av vad jag ansåg utgöra själva grundproblemet. Nämligen det att Sverige valde att lägga sig på en högre ambitionsnivå utan att ha "provkört" den nya typen av reglering som miljö kvalitetsnormerna ändå utgör. Idag är jag inte lika säker, jag menar att det faktiskt finns mycket större möjligheter att genom generella åtgärder faktiskt förbättra luftkvaliteten i storstadsregionerna. Den största bristen är att det inte finns ett tillräckligt stort intresse från beslutsfattarna både från statligt och regionalt håll att faktiskt vidta de åtgärder och skapa de förutsättningar som krävs för att nå målet. Jag påstår att myndigheter i mångt och mycket behandlar miljö kvalitetsnormerna som mål snarare än gränsvärden. Detta menar jag beror på att de åtgärder som krävs för att komma till rätta med överskridandet kräver åtgärder som inte alla gånger är så politiskt gångbara ur ett publikt perspektiv, alternativ/ eller i kombination med att åtgärderna riskerar att krocka med andra samhällsliga mål såsom ekonomisk tillväxt. Detta påstående gäller dock inte för miljödomstolarna som till skillnad mot övriga myndigheter inte behöver visa hänsyn till vare sig till den politiska opinionen eller andra samhällsliga mål. De skall förvisso göra en rimlighetsavvägning, men i den behöver de inte, och skall inte heller ta hänsyn till andra aspekter/ intressen än miljön (se avsnitt 3.2 om lagrådets yttrande).

Miljödomstolarna prövar de stora verksamheterna, är det inte rimligt att de får bära ett större ansvar? Jo, förutsatt att de bidrar på ett sådant sätt att man faktiskt kan dra ett orsakssamband. I de fall man kan konstatera att ett överskridande till största del beror på diffusa källor såsom persontrafik och övrig tung trafik som inte kan kopplas till en specifik verksamhet så är det enligt min mening inte rimligt.

En sak är jag säker på, jag tror inte på individuella lösningar på generella problem. Helt klart är att åtgärdsprogrammets rättsliga ställning måste stärkas och det ansvar som varje myndighet har måste definieras för att frågan inte skall kunna gå som en het potatis mellan dem. (Se avsnittet om framtagandet av åtgärdsprogrammen i Göteborg och Stockholm 5.2).

Ett praktiskt initialläge för att komma åt områden där det är trafiken som är den konstaterat största källan till ett överskridande, är att med utgångspunkt i det geografiska området arbeta

sig utåt. Det borde inte vara verksamheters storlek och eventuella tillståndsplikt som är avgörande utan bidraget till överskridande på den aktuella platsen. Om det inte finns ett orsakssamband mellan överskridandet och en särskild verksamhet (kan vara allt från miljöfarlig verksamhet till kollektivtrafikens bussar) så borde det innebära att fokus läggs på generella lösningar såsom exempelvis hastighetsbegränsningar. I de fall man kan se en tydlig koppling mellan en specifik verksamhet och ett överskridande av en miljökvalitetsnorm så kan tillsynsmyndigheten gå in med individuella åtgärder. På detta sätt menar jag att man bättre säkerställer likabehandlingsprincipen för att undvika att man i förlängningen premierar vissa verksamheter framför andra genom att skapa utrymme för de senare genom att ställa högre krav på de verksamheter som provas först.

Den svenska ambitionen att ha högre krav än vad direktivet föreskriver har inneburit svårigheter framförallt i relation till ansvarsfördelningen mellan de olika källorna. I Storbritannien så är rättsverkan beroende av huruvida det är nationella gränsvärden eller gränsvärden som följer av de förpliktelser som Storbritannien har som medlemsstat i Europeiska Unionen. Jag menar att de nationella gränsvärdena ska ses som målvärden, medan de som följer av direktiven skall ses som gränsvärden. Samt att endast de senare kan ge upphov till individuella åtgärder och omprövning av tillstånd. Detta bör åtminstone gälla under en övergångsperiod till dess att det nya systemet med åtgärdsprogram som centralt verktyg har "satt sig".

9.2 Övriga slutsatser

Inledningsvis så ställer jag frågan hur verksamheter av olika slag påverkas av regleringen av miljökvalitetsnormer. Jag har lagt mest vikt vid tillståndspliktiga verksamheter där jag framförallt tittat på hur verksamhetens externa transporter kan påverka dels tillåtligheten gällande nya verksamheter, transportvillkor vid utvidgning av redan befintlig och omprövning trots rättskraftigt tillstånd för befintliga verksamheter.

Frågor som väcks är dels hur ansvaret för verksamheten skall avgränsas, dels hur stort ett bidrag till överskridande av miljökvalitetsnormerna skall vara för att motivera en omprövning av befintligt tillstånd. Gällande utvidgning av befintlig verksamhet kan enligt praxis bidrag till överskridande till följd av de externa transporterna generera särskilda villkor

verksamhetens transporter. Kommer då bidrag i samma storlek ligga till grund för en omprövning av tillståndet för verksamheter med rättskraftigt tillstånd? Kan omprövningen till följd av de externa transporternas bidrag föranleda strängare villkor i form av utsläppsvillkor gällande den fasta anläggningen då det är transporterna som bidrar till överskridandet? Jag menar att det råder en bristande förutsägbarhet gällande tillämpningen av omprövningsreglerna, dels gällande *när* det skall vara aktuellt att ompröva, men även gällande *hur långtgående krav* som kan komma att ställas i en sådan process. För verksamheter som inte omfattas av tillståndsplikten får tillståndsmyndigheten i enskilda fall förelägga en verksamhetsutövare i enlighet med 9 kap. 6 § miljöbalken att söka tillstånd om den medför risk eller andra *betydande*¹⁴⁸olägenheter för människors hälsa eller för miljön. Det råder alltså en diskrepans mellan när krav ställs på verksamheterna. För en tillståndspliktig verksamhet drar man gränsen vid vad som inte kan anses oförsumligt, för en icke tillståndspliktig vid betydande bidrag. Jag menar att dagens tillämpning av miljökvalitetsnormerna strider såväl mot proportionalitetsprincipen samt likabehandlingsprincipen.

Om man ser till avgränsningen för verksamheters ansvar kan man konstatera att miljöbalken har vidare omfattning än IPPC-direktivet, dels gällande de typer av verksamheter som faller in under begreppet "miljöfarlig verksamhet", dels vad gäller verksamhetens, och därmed verksamhetsutövarens, ansvarsområde rent geografiskt. IPPC-direktivet kräver exempelvis inte att en verksamhets transporter ska ingå i tillståndsprövningen. Min slutsats är att ytterligare åtgärder i enlighet med IPPC-direktivet endast ligger för handen i de fall då en fast anläggning genom ett betydande bidrag medverkar till att en miljökvalitetsnorm inte klaras. För att Sverige skall leva upp till de krav som ställs enligt IPPC-direktivet så menar jag att det är tillräckligt att den nuvarande lagstiftningen ändras så möjlighet ges att ställa ytterligare krav i de fall utsläpp från den fasta anläggningen ger upphov till betydande bidrag till ett överskridande. IPPC-direktivet är, enligt min mening, inte tänkt att vara applicerbart på verksamhetens externa transporter. (se avsnitt 2.5).

I begreppet bästa möjliga teknik ligger mer långtgående krav än i IPPC-direktivets bästa tillämpliga teknik. IPPC-direktivet är en minimireglering och Sverige har en striktare

¹⁴⁸ Min kursivering.
· Prop. 1997/98:45 del 2, s.217.

tillämpning av vilken teknik som kan krävas.¹⁴⁹ Enligt IPPC-direktivet skall kravet utgå från vad som är rimligt. I Sverige är utgångspunkten "det som inte är orimligt". Kravet på bästa möjliga teknik kan vid en avvägning enligt 2 kap. 7 § 1 st. miljöbalken modifieras i de fall det skulle vara orimligt i det enskilda fallet med hänsyn till skyddsåtgärdernas effekt och kostnaderna för dem.¹⁵⁰ Detta gäller dock endast under förutsättning att en sådan avvägning inte skulle inverka menligt på möjligheten att uppfylla en miljökvalitetsnorm.¹⁵¹

Tillämpningen av hänsynsreglerna skärps då en miljökvalitetsnorm inte klaras eller riskerar att inte klaras.¹⁵² Hur långtgående krav som kan ställas är dock inte fastställt i praxis. Jag väljer dock att sluta mig till dem som hävdar att 2 kap. 7 § miljöbalken endast kan användas för att mildra tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna men inte skärpa dem.

Vad gäller utvidgning av verksamheter och den prövning som då sker av hela verksamheten kan man i praxis se tendenser till att man särskiljer transporterens bidrag från den fasta anläggningens bidrag. Att de externa transporterens bidrar till att en miljökvalitetsnorm inte klaras har i Renovadomen inte inneburit att avvägningsregeln satts ur spel gällande den fasta anläggningen. Man kan eventuellt dra slutsatsen att 2 kap. 7 § 2 st miljöbalken endast sätts ur spel gällande de delar av verksamheten som *direkt bidrar* till ett överskridande. Verksamhetsutövaren torde fortfarande kunna argumentera att de krav som ställs på den fasta anläggningen är att anse som orimliga trots att verksamheten ur ett helhetsperspektiv faktiskt bidrar till att miljökvalitetsnormerna överskrids.

Genomslagskraften för miljökvalitetsnormerna är beroende av vilken typ av åtgärd som är aktuell att vidta och vilken myndighet som ansvarar. Åtgärdsprogrammets tänkta funktion är att agera såsom bördefördelare mellan de olika källorna. Länsstyrelserna i Stockholm och Göteborg tenderar dock enligt min mening att se miljökvalitetsnormerna såsom mål. Detta medan miljödomstolarna behandlar miljökvalitetsnormerna som realitet och ställer särskilda krav på bland annat transportvillkor i de fall en verksamhet på något sett anses bidra till att en norm inte klaras.

¹⁵⁰ Miljöbalken - En kommentar (databas) Bengtsson, Bjällås m.fl. Nordstedts Juridik AB.

¹⁵¹ 2 kap. 7 § 2 st. Miljöbalken.

¹⁵² Naturvårdsverkets rapport 5375 "Miljökvalitetsnormer som styrmedel", s.54.

De förslag till ny lagstiftning som lagts fram har ett större fokus på åtgärdsprogrammen och myndigheternas ansvar.¹⁵³ Jag anser dock att båda förslagen saknar en problematisering kring kopplingen mellan verksamhetsbegreppet och transportererna särskilt i relation till ny verksamhet där ett litet bidrag på långt avstånd från den tänkta verksamheten kan vara orsak till att neka tillstånd i enlighet med 16 kap. 5 § miljöbalken.

Det råder målkonflikter både mellan olika samhällseliga mål och mellan olika miljömål. Genom att förbättra miljön lokalt kan man ur ett större perspektiv försämra den. Frågor om lokal luftkvalitet ställs mot frågor om klimatförändringar. Det senare kan komma att ställas på sin spets då tillståndet för Göteborgs Hamn skall prövas inom en överskådlig framtid. En fråga som uppkommer är vilken hänsyn som skall tas till att den totala mängden transporter i norra Europa minskar vid en utbyggnad av hamnen när luftkvaliteten lokalt kommer att påverkas negativt till följd av den ökade mängd tunga transporter som då blir aktuell. Samtidigt så måste man i rättvisans namn konstatera att flera av de åtgärder som nu diskuteras till följd av klimatfrågan kommer att ha en positiv "spill-over" effekt för luftkvaliteten i storstadsregionerna.¹⁵⁴

Man kan inte alltid veta vad framtiden bär i sitt sköte. Uppfattningen om att miljö kvalitetsnormerna endast skulle överskridas i Umeå och Västerås och att teknikutvecklingen skulle vara räddaren i nöden, har dock lett oss till en situation där de nationella normerna inte klaras och där de tillståndspliktiga verksamheterna riskerar att få bära en oproportionerligt stor del av ansvaret.

¹⁵³ SOU 2005:59 "Miljöbalken; Miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationer i miljöprocessen och avgifter" samt SOU2005:113 "Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer".

¹⁵⁴ Utbyggnad av kollektivtrafiken, diskussioner om trängselavgifter/ vägtullar i Göteborgsregionen etc.

9.3 Framtida frågeställningar

I uppsatsen har jag besvarat och diskuterat ett antal frågeställningar. Samtidigt har en rad nya frågor väckts. De nedanstående frågeställningarna har utkristalliserats under uppsatsprocessens gång, men det har varken funnits tid eller utrymme att utreda dem vidare. Jag vill ändå ta upp dem eftersom jag anser att "svaret" på dessa frågor kommer att stor betydelse för utvecklingen och tillämpningen av nuvarande och framtida lagstiftning på miljöområdet.

- Hur långtgående krav kan man ställa på en enskild verksamhetsutövare i enlighet med PPP principen? Idag hindrar det övervägande bidraget från de diffusa källorna möjligheten att dra ett tydligt kausalitetssamband mellan den miljöfarliga verksamheten och det rådande miljöproblemet. Hur långt kan man utkräva enskilt ansvar i en fråga av generell karaktär?
- En annan fråga är hur långt möjligheterna sträcker sig för medlemsstaten att införa åtgärder som berör trafiken? Åtgärder som påverkar de transporter som rör sig över landsgränserna skyddas till viss del av principen om fri rörlighet. Rättsfallet från EG-domstolen (se avsnitt 2.2.1) visar att det är ytterst viktigt att visa att det inte finns några alternativ till den föreslagna åtgärden, för att den inte skall anses strida mot proportionalitetsprincipen.

KÄLLFÖRTECKNING

Artiklar och litteratur

Craig & De Búrca, "EU law, : text, cases and materials", Oxford University Press, 3 uppl., 2003.

Gipperth, Lena "Miljökvalitet och förutsägbarhet, Miljörätten i förändring: en antologi", Rättsfondens skriftserie 36, Iustus förlag, 1 uppl., 2003.

Gipperth, Lena "Miljökvalitetsnormer En rättsvetenskaplig studie i reglerteknik för operationalisering av miljömål", Uppsala Universitet, 1999.

Gyldal, Cecilia: "Proportionalitetsprincipen, en europeisk rättsprincip och dess betydelse för svensk rätt" Förvaltningsrättslig tidskrift häfte 5, 1997 Nordstedts förlag.

Lundblad, Claes och Wärnsby, Mikael: "Proportionalitetsprincipen inom förvaltningsrätten efter Barsebäcksdomen" Europa rättslig tidskrift, ERT 2000.

Michanek, Gabriel och Zetterberg, Charlotta "Den svenska miljörätten", Iustus förlag, 1 uppl., 2004.

Michanek, Gabriel "Att väga säkert och vikten av att säkra, Fågelperspektiv på rättsordningen" Vänbok till Staffan Westerlund. Red. Basse, E. M, Ebbesson J. och Michanek, G. Iustus 2002.

Nilsson, Annika: "Introduktion till EU:s miljörätt". Andra upplagan 2005. Santérus Förlag.

Westerlund, Staffan "Miljörättsliga grundfrågor 2,0", Åmyra förlag AB, 1 uppl., 2003.

Westerlund, Staffan: "Proportionalitetsprincipen – Verklighet missförstånd eller nydaning?" Miljörättslig tidskrift 1996:2, Åmyra förlag.

Westerlund, Staffan: "Miljörättslig perspektiv" Miljörättslig tidskrift 1993:1, Åmyra förlag.

Rapporter och allmänna råd

Naturvårdsverkets rapport 4793 "Miljökvalitetsnormer – ett nytt verktyg i miljöpolitiken".

Naturvårdens rapport 4925 "Utveckling av nya miljökvalitetsnormer".

Naturvårdsverkets rapport 5138 "Utveckling av miljökvalitetsnormer som rättsligt instrument".

Naturvårdsverkets rapport 5310 "Intressekonflikter och tidsåtgång – En genomgång av åtgärder för att uppfylla miljökvalitetsnormen för kvävedioxid".

Naturvårdsverkets rapport 5375 "Miljökvalitetsnormer som styrmedel".

Naturvårdsverkets rapport 5519 "Kvävedioxid och Ozon i tätortsluften".

Gipperth, Lena och Michanek, Gabriel, "*Genomförandet av miljökvalitetsnormer m.m.*"
Rapport på uppdrag av miljöbalksmittén, oktober 2001.

Naturvårdsverkets Handbok 2003:5 "Tillståndsprovning och anmälan avseende miljöfarlig verksamhet".

Luftguiden Handbok 2006:02.

Naturvårdsverkets allmänna råd om miljökvalitetsnormer för utomhusluft, beslutade den 8 juni 2006, NFS 2006:5.

Fridell, Erik, Norrman, Jonas och Sternhufvud, Catarina: "Utformning av miljölagstiftning av transporter – hur påverkas företags expansionsmöjligheter?" IVL rapport B1707, 2006.

Svenskt offentligt tryck

Proposition 1997/98:45, del 1, Miljöbalk.

Proposition 1997/98:45, del 2, Miljöbalk.

Lagrådets yttrande bil.1 Proposition 1997/98:45 Miljöbalk.

Proposition 1997/98:56 "Transportpolitik för hållbar utveckling"

Proposition 2001/02:20 "Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem".

Förordning (2001:527) om miljökvalitetsnormer för utomhusluft.

SOU 2002:107. "Bestämmelser om miljö kvalitet - Miljöbalkskommitténs betänkande angående införandet av EG:s ramdirektiv för vatten i Sverige". Miljödepartementet.

SOU 2005:59 "Miljöbalken; Miljökvalitetsnormer, miljöorganisationer i miljöprocessen och avgifter".

SOU 2005:113 "Åtgärdsprogram för miljökvalitetsnormer".

Praxis

Högsta Domstolens dom 2004-06-21 i mål T 2223-03.

RÅ 1996 ref.44.

Miljööverdomstolen M 6043-05.

Miljööverdomstolen M 10242-06.

Miljödomstolen Vänersborg M 41-01.

Miljödomstolen Vänersborg M 2393-05.

Miljödomstolen Vänersborg M 1627-05.

Miljödomstolen Vänersborg M 2292 -06.

Miljödomstolen Vänersborg M 294-99, M 296-99.

Beslut och yttranden

Uppdrag till Länsstyrelsen i Stockholms län om åtgärdsprogram för att kunna uppfylla miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid i Stockholms län. Regeringsbeslut (2001-11-15) Dnr M2000/2458/R, M2000/58/R. (Ursprungligt uppdrag).

Uppdrag till länsstyrelsen i Västra Götalands län om åtgärdsprogram för att kunna uppfylla miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid i Göteborgsregionen. Regeringsbeslut (2001-11-15) Dnr M2001/2250/R, M2000/4219/R. (Ursprungligt uppdrag).

Friskare luft Stockholms län Förslag till åtgärdsprogram för att klara miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid i Stockholms län. Redovisning av regeringens uppdrag Dnr M200/2085/R, M2000/58/R.

Frisk luft på väg Förslag till åtgärdsprogram för att uppfylla miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid i Göteborgsregionen. Redovisning av regeringens uppdrag Dnr 2001/2250/R, M2000/4219/R.

Åtgärdsprogram avseende miljö kvalitetsnormerna för kvävedioxid och partiklar i Stockholms län Regeringsbeslut (2004-12-09) Dnr M2003/1891/Mk, M2004/141/Mk. (Uppdrag från regeringen om kompletterande åtgärdsprogram).

Åtgärdsprogram avseende miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid i Göteborgsregionen Regeringsbeslut (2004-12-09) Dnr M2003/1912/Mk. (Uppdrag från regeringen om kompletterande åtgärdsprogram).

Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid i Göteborgsregionen. Fastställt av Länsstyrelsens styrelse den 19 maj 2006. Regeringens uppdrag M2003/1912/Mk.

Lägesrapport om åtgärdsprogram för att klara miljö kvalitetsnormerna för kvävedioxid respektive partiklar. Länsstyrelsens (I Stockholms län) rapportering av regeringens uppdrag (Dnr M2003/1891/Mk, M2004/141/Mk) att upprätta förslag till kompletterande åtgärdsprogram för att miljö kvalitetsnormerna för kvävedioxid respektive partiklar skall kunna uppfyllas inom Stockholms län (2006-10-30) Dnr 500-2004-082673.

Detaljplan för Kv Bangården, Friggagatan inom stadsdelen Gullbergsvass i Göteborg (Tillägg till utställningshandling) Åtgärdsprogram avseende luftmiljön, 2007-03-29 Dnr. 0987/01.

Yttrande över utställt förslag till detaljplan för kv. Bangården, Friggagatan inom stadsdelen Gullbergsvass i Göteborgs stad, Västra Götalands län, 2007-05-28 Dnr. 402-49971-2007.

EU-lagstiftning

Rådets direktiv 1999/30/EG av den 22 april 1999 om gränsvärden för svaveldioxid, koldioxid och kväveoxider, partiklar och bly i luften.

Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (det så kallade IPPC-direktivet).

Rådets direktiv 96/62/EG av den 27 september 1996 om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten, bilaga II.

Romfördraget Art. 12.1.

Annat EG-rättsligt material

Meddelande från kommissionen till rådet, europaparlamentet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén. Vägen till hållbar produktion. Framstegen i genomförandet av rådets direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar. KOM(2003) 354 slutlig. Bryssel 19.6.2003.

Unofficial FAQ documents on the Integrated Pollution Prevention and Control Directive (96/61/EC) issued by the Environment DG of the European Commission July 2004.

Formell underrättelse från den 22 december 2004 (KOM:s ref. SG-Greffe (2004) D/206198, ärendenummer 2002/2157).

Rapport från kommissionen om genomförandet av direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar KOM (2005) 540 slutlig. Bryssel 3.11.2005.

Guidance on Interpretation of "Installation" and "Operator" for the Purposes of the IPPC-Directive.

Sveriges rapportering enligt artikel 16(3) i Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (IPPC-direktivet).

Länkar

<http://www.miljomal.nu/>.

www.regeringen.se/sb/d/6745/a/71357.

http://www.euro.who.int/air/activities/20050223_3.

<http://www.enviroliteracy.org/article.php/6.html>.

<http://www.epa.gov/air/criteria.html>.

[http:// curia.europa.eu/en/actu/communiqués/cp05/aff/cp050091en.pdf](http://curia.europa.eu/en/actu/communiqués/cp05/aff/cp050091en.pdf).

Storbritannien

Environmental Protection Act (EPA) Del I, 1990.

The Pollution Prevention and Control (England and Wales) Regulations 2000.

The Air Quality Strategy (January 2002).

Integrated Pollution and Prevention Control, Practical Guide, edition 4.

Nitrogen Dioxide in the United Kingdom – AIR QUALITY EXPERT GROUP

www.defra.gov.uk.

Telefonintervju med Jon Gulson handläggare på Defra 2006-06-07.

Övrigt

Bengtsson, Bjällås, Rubenson, Strömberg, Miljöbalken - En kommentar på Internet, Norstedts Juridik AB.

Rundabordsamtal om MKN, Göteborgs hamn, 10 maj 2007.

Seminarie i Stockholm "Implementation and application of air quality standards in the EU", Stockholms universitet, 23 november 2007.